

PODER EJECUTIVO

SECRETARIA DE GOBERNACION

DECRETO por el que se aprueba el Programa Nacional de Población 2008-2012.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 90, 22, 26, 27, 28, 29 y 32 de la Ley de Planeación y 90, 27, 31 y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y

CONSIDERANDO

Que el artículo 26, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional;

Que el mismo precepto constitucional establece que el gobierno federal elaborará un plan nacional de desarrollo, al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal;

Que el 31 de mayo de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el cual tiene como premisa básica el desarrollo humano sustentable y orienta la actuación gubernamental en cinco ejes rectores: estado de derecho y seguridad, economía competitiva y generadora de empleos, igualdad de oportunidades, sustentabilidad ambiental, y democracia efectiva y política exterior responsable;

Que el tercer eje rector, igualdad de oportunidades, señala la importancia de asegurar la satisfacción de las necesidades fundamentales de los mexicanos como la educación, la salud, la alimentación, la vivienda y la protección a sus derechos humanos, lo que significa encarar los desafíos demográficos y aprovechar las oportunidades que brinda el cambio poblacional, con el propósito de contribuir a elevar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras del país;

Que la política de población tiene por objeto regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de contribuir a que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social;

Que el Programa Nacional de Población 2008-2012 es el instrumento rector de la política de población en el que se establecen los lineamientos y estrategias que permitirán encarar los desafíos, reducir las inequidades y aprovechar las oportunidades que brinda el cambio demográfico en el país;

Que en términos de lo dispuesto por la Ley de Planeación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ha sometido a la consideración del Ejecutivo Federal a mi cargo el referido programa, he tenido a bien emitir el siguiente:

DECRETO

ARTÍCULO PRIMERO.- Se aprueba el Programa Nacional de Población 2008-2012.

ARTÍCULO SEGUNDO.- El Programa Nacional de Población 2008-2012 será de observancia obligatoria para las dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias. Asimismo, la obligatoriedad del programa será extensiva a las entidades paraestatales, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

ARTÍCULO TERCERO.- La Secretaría de Gobernación, con la participación que corresponde a las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, verificará de manera periódica el avance del Programa Nacional de Población 2008-2012, los resultados de su ejecución, así como su incidencia en la consecución de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Asimismo, realizará las acciones necesarias para hacer las correcciones procedentes y, en su caso, modificar el programa.

ARTÍCULO CUARTO.- La Secretaría de Gobernación, así como las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que conforman el Consejo Nacional de Población, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, elaborarán sus respectivos programas anuales, mismos que servirán de base para la integración de sus anteproyectos de presupuesto, a efecto de que se prevean los recursos presupuestarios necesarios para el eficaz cumplimiento de los objetivos y metas del programa, en concordancia con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

ARTÍCULO QUINTO.- La Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de su competencia, vigilará el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones contenidas en el presente decreto.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Las erogaciones que se deriven de la implementación del presente decreto, se cubrirán conforme a la disponibilidad de recursos en los respectivos presupuestos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que participan en su implementación.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, a veintinueve de octubre de dos mil ocho.- **Felipe de Jesús Calderón Hinojosa.-** Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Juan Camilo Mouriño Terrazo.-** Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, **Agustín Guillermo Carstens Carstens.-** Rúbrica.- El Secretario de la Función Pública, **Salvador Vega Casillas.-** Rúbrica.

PROGRAMA Nacional de Población 2008-2012.

PROGRAMA NACIONAL DE POBLACIÓN 2008-2012

POR UN CAMBIO DEMOGRÁFICO A FAVOR DEL DESARROLLO

Introducción

La política de población ha sido concebida, desde sus inicios, como una de las estrategias necesarias para promover el desarrollo. Busca armonizar la evolución de los fenómenos de población con los procesos del desarrollo económico y social y contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes del país.

Esta política ha mantenido por más de tres décadas un alto grado de continuidad y ha contribuido a propiciar importantes cambios en el perfil demográfico de México.

A diferencia del siglo pasado, en el que la población del país multiplicó por siete su tamaño original (al pasar de 13 millones en 1900 a 98 millones en 2000), las tendencias demográficas actuales sugieren que la población sólo seguirá aumentando hasta mediados del siglo XXI, lapso en el que se agregará un monto equivalente a 24 por ciento de la población registrada a inicios de este siglo.

A pesar de innegables logros, la política de población enfrenta importantes desafíos. Por un lado, la persistencia de acentuados rezagos en los patrones demográficos asociados a la pobreza y la desigualdad social y, por otro, problemas y oportunidades emergentes en estrecha relación con el avance alcanzado por la transición demográfica y urbana, como son el envejecimiento de la estructura etaria de la población mexicana, la migración internacional y la persistente dualidad de concentración y dispersión de la población en el territorio, cuyas implicaciones sobre el desarrollo del país y sobre el bienestar de la población son tan relevantes como lo fue en el pasado el acelerado crecimiento demográfico de México.

Con el propósito de encarar los desafíos, reducir las inequidades y aprovechar las oportunidades del cambio demográfico se elaboró el *Programa Nacional de Población 2008-2012* (PNP), como uno de los programas derivados del *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* (PND).

Los principios que orientan al PNP tienen su sustento en los derechos humanos de relevancia demográfica, que reconocen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Población, entre otros documentos normativos. Se trata de los derechos que tienen las personas a decidir sobre el número y calendario de su descendencia, a gozar de una vida larga y saludable, a cambiar de lugar de residencia y transitar libremente por el territorio.

El PNP reconoce que los fenómenos demográficos son a la vez causa y efecto de procesos de orden económico, social, político y cultural, por lo que contiene una agenda de trabajo multisectorial que orienta las acciones en materia de población de las doce dependencias e instituciones que integran el Consejo Nacional de Población (CONAPO). Este Programa se suma a la Estrategia Vivir Mejor al contribuir al combate a la pobreza y a la desigualdad social y tener como objetivo fundamental que los mexicanos y las mexicanas alcancen una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras.

El *Programa Nacional de Población 2008-2012* identifica los siguientes desafíos:

1. Reducir la incidencia de los factores demográficos que refuerzan la pobreza y acentúan la desigualdad en los ámbitos económico y social.
2. Reducir los riesgos y potenciar los beneficios del cambio en la estructura por edad y el envejecimiento de la población.
3. Propiciar la constitución de relaciones familiares y domésticas que fomenten la equidad y potencien el desarrollo de sus miembros.
4. Avanzar hacia una distribución territorial de la población acorde con las oportunidades y desafíos del desarrollo económico y social y de la sustentabilidad ambiental.
5. Enfrentar los retos que derivan del fenómeno de la migración internacional en México, en su calidad de país de origen, tránsito y destino.
6. Construir consensos y movilizar recursos y voluntades para enfrentar los desafíos del cambio demográfico.

El PNP está dividido en siete capítulos. En los primeros dos se describe el marco jurídico de la política de población y se exponen los valores y principios que inspiran la acción pública en el ámbito de la regulación de los fenómenos demográficos.

Los vínculos de este programa con el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* se abordan en el capítulo tercero. En él se describe la manera en que el PNP contribuye al logro de los objetivos de desarrollo del país. En el capítulo cuarto se describe el proceso de integración y elaboración del PNP como el resultado de un proceso de participación que involucró a las dependencias del CONAPO, instituciones gubernamentales de orden local, académicos y organizaciones sociales.

En el capítulo quinto se presenta un diagnóstico sociodemográfico estructurado en torno a los principales desafíos que postula el PNP. En el capítulo sexto se explicitan los objetivos de la política de población y se presentan las estrategias y líneas de acción que dan sustento programático a la política de población. Por último, en el capítulo séptimo se describen las metas del PNP y los mecanismos e indicadores de evaluación y seguimiento, así como los procedimientos de rendición de cuentas.

Capítulo I

Marco legal de la política de población

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el Artículo 26 que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional con el propósito de imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía. A su vez, la Ley de Planeación establece en el Artículo 9 que las dependencias de la Administración Pública Federal deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades establecidas en el documento rector de la planeación del desarrollo.

En este contexto, el Sistema Nacional de Planeación Democrática que instituye dicha ley obliga al Ejecutivo Federal a establecer los mecanismos de consulta y participación necesarios para que los ciudadanos expresen sus opiniones sobre el contenido del Plan, los programas sectoriales y los especiales.

El 31 de mayo de 2007, el Ejecutivo Federal publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto de aprobación del *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* y convocó a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a formular sus respectivos programas sectoriales. El *Programa Nacional de Población 2008-2012* es un programa derivado de los temas prioritarios establecidos en el *Plan Nacional de Desarrollo* y del *Programa Sectorial de Gobernación 2007-2012*.

La política de población descansa en una sólida plataforma legal, que incluye los preceptos constitucionales sobre la materia y las disposiciones contenidas en la Ley General de Población promulgada en 1974. El Artículo 4 constitucional establece la igualdad entre el varón y la mujer y reconoce el derecho de las personas a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos. Además, dicho artículo reconoce los derechos a la protección de la salud, el disfrute de un medio ambiente adecuado, el acceso a una vivienda digna y decorosa y el derecho de los niños y niñas a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y esparcimiento. El Artículo 11 constitucional, por su parte, protege el libre tránsito por el territorio nacional y la libertad de cambiar de lugar de residencia.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su Artículo 27, fracción IV, faculta a la Secretaría de Gobernación a conducir la política de población. De la misma forma, la Ley General de Población, en su Artículo 3, asigna a la Secretaría de Gobernación la responsabilidad de adecuar los programas de desarrollo socioeconómico a las necesidades planteadas por el cambio demográfico, realizar programas de planeación familiar a través de los servicios educativos y de salud pública, disminuir la mortalidad, influir en la dinámica de la población a través de los sistemas educativos, promover la integración de la mujer en la sociedad, contribuir a la planificación de los centros urbanos, estimular el establecimiento de núcleos de población nacional en las zonas de frontera, adecuar la distribución territorial de la población a las posibilidades de desarrollo regional, promover la creación de poblados y coordinar las dependencias del sector público federal, estatal y municipal en el campo de la planeación demográfica.

La misma Ley, en su Artículo 5, establece que el Consejo Nacional de Población (CONAPO) tiene a su cargo la planeación demográfica del país, con objeto de incluir a la población en los programas de desarrollo económico y social que se formulen dentro del sector gubernamental y vincular los objetivos de éstos con las necesidades que plantean los fenómenos demográficos.

Las complejas interacciones entre población y desarrollo han obligado a que el proceso de planeación adquiera un carácter multisectorial, en el que es determinante la participación de las secretarías y dependencias públicas para asegurar la realización de los objetivos de la política de población. El CONAPO está presidido por la Secretaría de Gobernación y lo integran las secretarías de Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social y la Reforma Agraria, y por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Instituto Mexicano del Seguro Social. Las dependencias participantes del CONAPO, según el Artículo 4 de la Ley General de Población, contribuirán a la realización de los fines de la política demográfica desde el ámbito de las atribuciones conferidas por la Ley.

El Reglamento de la Ley General de Población, en su Artículo 9, establece que el CONAPO “identificará y determinará las prioridades relacionadas con el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población, a efecto de atenderlas mediante las acciones correspondientes a los ámbitos de competencia de cada uno de sus miembros y de las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cuando sea necesario para el cabal cumplimiento de los fines de la política nacional de población”. Asimismo, el Reglamento autoriza al Consejo a promover, “por conducto de los consejos de población u organismos equivalentes, que las entidades federativas y los municipios tomen en cuenta estas previsiones, consideraciones y criterios demográficos generales dentro de sus planes estatales y municipales de desarrollo y en los programas respectivos”.

En este contexto, las dependencias y entidades que integran el CONAPO participan en las comisiones internas de trabajo de este órgano colegiado. De acuerdo con el Artículo 38 del Reglamento de la Ley General de Población, en esta instancia se definen e instrumentan los mecanismos de coordinación inter-institucional para la aplicación de la política nacional de población y para el cumplimiento de los programas en la materia, bajo las bases y procedimientos establecidos por el Consejo. El Reglamento de la Ley General de Población también contempla la instalación y funcionamiento de una Comisión Consultiva de Enlace con las Entidades Federativas, donde se recogen los puntos de vista, prioridades y aspiraciones de los estados en materia demográfica para su consideración en la formulación e instrumentación de los programas en la materia.

La Ley General de Salud también establece atribuciones y obligaciones al CONAPO. Según esta Ley, este órgano debe: 1) establecer los contenidos y estrategias para el desarrollo de programas de comunicación educativa en materia de planificación familiar y educación sexual (Art. 68, fracción I); 2) establecer políticas para la prestación de servicios de planificación familiar y educación sexual (Art. 68, fracción III y Art. 69); 3) formular el *Programa Nacional de Planificación Familiar* (Art. 70); y 4) asesorar al sistema educativo nacional en la elaboración de programas educativos en materia de planificación familiar y educación sexual (Art. 71).

Capítulo II

Valores y principios de la política de población

La política de población, desde su origen, fue concebida como parte inherente e inseparable de la política de desarrollo y como un eslabón esencial de la política social. Los esfuerzos de la política de población se dirigieron, desde el primer momento, a impulsar la desaceleración del ritmo de crecimiento demográfico; a

promover una distribución territorial de la población acorde con las potencialidades del desarrollo de las diferentes regiones del país; a propiciar la extensión y arraigo de una sólida cultura demográfica mediante procesos educativos, de información y comunicación en población; y a favorecer una mayor y amplia participación de la mujer en los procesos de desarrollo económico, social, político y cultural del país, en condiciones de igualdad con el varón.

Los hechos fundamentales del cambio demográfico encuentran su impulso último en las decisiones de los individuos. La procreación, la formación de la familia o la migración son decisiones que repercuten en el bienestar de las personas a la vez que contribuyen a moldear el entorno social inmediato y el de la sociedad en su conjunto.

El derecho a tomar decisiones libres, informadas y responsables es una condición fundamental para que los ciudadanos puedan construir un proyecto de vida afín a sus aspiraciones. El desarrollo sustentable y el bienestar de sus miembros, en última instancia, reflejan las oportunidades que una sociedad brinda a sus ciudadanos para definir y alcanzar sus ideales.

El respeto y la promoción de los derechos y las libertades de las personas son el fundamento de la política de población. El Consejo Nacional de Población (CONAPO) tiene la responsabilidad de asegurar que las instancias responsables de los programas de población se conduzcan con apego a los derechos y garantías contempladas en la Constitución y en la Ley General de Población.

Las capacidades sustantivas que la política de población promueve, en coordinación con las demás políticas y programas gubernamentales, incluyen el gozar de una vida saludable y prolongada, disminuir las muertes atribuibles a causas prevenibles; la libertad de movimiento de las personas en el territorio; la seguridad de una vida sin la amenaza de la violencia; y la posibilidad de desarrollar una vida sexual y reproductiva plena, basada en las elecciones personales y en los derechos y libertades consagrados por nuestras leyes.

El bienestar y el desarrollo humano constituyen procesos de expansión continua de las libertades fundamentales en los distintos dominios de la vida económica, social y cultural. La política de población contribuye de manera relevante y significativa a ese propósito al ampliar las capacidades y las oportunidades de los hombres y mujeres en los ámbitos de relevancia demográfica.

Los valores que orientan la acción de esta política son: la libertad, entendida como la capacidad de los individuos para optar por los cursos de acción que valoran en el marco de la ley; la inviolabilidad de la persona en su dignidad, entendida como el valor que cada ser humano tiene por el hecho de existir; la autonomía, que reconoce en los individuos la capacidad para planear sus acciones y elegir de manera libre, responsable e informada lo que más les conviene en el marco de la Ley; y la equidad, que nos demanda sumar esfuerzos para reducir las asimetrías sociales.

La política de población tiene como centro y fin a las personas y a las familias, promueve el ejercicio del derecho a decidir libre, responsable e informadamente sobre su conducta en los ámbitos de relevancia demográfica, de acuerdo con sus valores, creencias y convicciones, y sin coacción o interferencia alguna.

Capítulo III

Vínculos con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

El *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* (PND) expresa la visión del país y el rumbo que aspiramos seguir en los próximos años. Sus objetivos y estrategias constituyen el principal marco de referencia para el diseño, la implementación y el seguimiento de las políticas públicas en el ámbito federal. El *Programa Nacional de Población 2008-2012* (PNP), como parte integral del proceso de planeación del desarrollo, es la herramienta que orienta la toma de decisiones y define las responsabilidades de las instituciones públicas en materia de población y desarrollo, y ha sido elaborado tomando como punto de partida la Visión México 2030.

El marco institucional de la política de población está diseñado para dar respuesta a la compleja red de relaciones entre población y desarrollo. Los fenómenos demográficos son, a la vez, causa y efecto de diversos procesos de orden económico, social, político y cultural. En este sentido, el PNP tiene, por su propia naturaleza, un carácter transversal y multisectorial y establece estrategias y acciones integradas al resto de la acción gubernamental. En él se define un conjunto de mecanismos para integrar la dimensión demográfica en la planeación del desarrollo.

El PND ha definido cinco ejes rectores para avanzar en la transformación de México durante el próximo sexenio:

- Estado de derecho y seguridad
- Economía competitiva y generadora de empleos
- Igualdad de oportunidades
- Sustentabilidad ambiental
- Democracia efectiva y política exterior responsable

La visión del país plasmada en el PND establece el marco ineludible y necesario para la formulación de los objetivos y estrategias en materia de población, porque permite alinear los objetivos del PNP con las orientaciones más generales en materia de desarrollo social y económico. Los aspectos fundamentales del comportamiento demográfico, tales como el crecimiento, la distribución de la población en el territorio y el cambio en la estructura por edad, inciden en, y se ven afectados por, los procesos sociales y económicos en forma y grado variables. La consideración de criterios demográficos en la planeación del desarrollo permite anticipar la interacción de estos factores con la finalidad de formular políticas públicas acordes con los distintos escenarios demográficos que se dibujan en el mediano y largo plazos.

El PNP se articula particularmente con el Eje 3 del PND cuya visión propone que “cada mexicano, sin importar la región donde nació, el barrio o comunidad donde creció o el ingreso de sus padres –y en especial aquel que se encuentra en condiciones de pobreza– pueda tener las mismas oportunidades para desarrollar sus aspiraciones a plenitud y mejorar así sus condiciones de vida, sin menoscabo de oportunidades de desarrollo de las futuras generaciones” (PND, página 143). Además, el PND propone que “para mejorar las condiciones de vida de los más necesitados, la política social debe estar en estrecha relación con las políticas económicas”. Las orientaciones del PND 2007-2012 abren la oportunidad de continuar ampliando el aporte que la planeación demográfica ha hecho al proceso más general de la planeación del desarrollo.

Alineación de objetivos y estrategias del Programa Nacional de Población 2008-2012 con los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

OBJETIVOS	ESTRATEGIAS	CONVERGENCIA CON EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012
CONTINUAR AVANZANDO EN LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA, PARTICULARMENTE ENTRE LOS GRUPOS CON MAYORES REZAGOS SOCIALES	REFORZAR LA ARTICULACIÓN ENTRE LOS PROGRAMAS DE POBLACIÓN Y LOS DE DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL Y HUMANO	EJE 1 OBJETIVO 12 ESTRATEGIAS 12.3 Y 12.4 EJE 2 OBJETIVOS 7 Y 13 ESTRATEGIAS 7.1, 7.3, 7.4 Y 13.6 EJE 3 OBJETIVOS 5, 6 Y 7 ESTRATEGIAS 5.1, 5.3, 6.1 Y 7.1
FAVORECER EL EJERCICIO LIBRE, RESPONSABLE E INFORMADO DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS EN LOS ÁMBITOS DE LA SEXUALIDAD Y LA REPRODUCCIÓN	ASEGURAR LAS CONDICIONES SOCIALES E INSTITUCIONALES FAVORABLES AL EJERCICIO DE LOS DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS	EJE 3 OBJETIVOS 1 Y 6 ESTRATEGIAS 1.1, 1.2, 1.5 Y 6.1

OBJETIVOS	ESTRATEGIAS	CONVERGENCIA CON EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012
PREPARAR LAS INSTITUCIONES Y ADECUAR LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO PARA APROVECHAR LAS OPORTUNIDADES Y ENFRENTAR LOS DESAFÍOS QUE SE DERIVAN DEL CAMBIO EN LA ESTRUCTURA POR EDAD	PROPICIAR EL APROVECHAMIENTO DE LOS DIVIDENDOS DEMOGRÁFICOS Y SENTAR LAS BASES PARA ENCARAR EL ENVEJECIMIENTO POBLACIONAL	<p>EJE 2</p> <p>OBJETIVOS 3, 4 Y 7</p> <p>ESTRATEGIAS 3.2, 4.3 Y 7.4</p> <p>EJE 3</p> <p>OBJETIVOS 2, 5, 6, 7, 9, 10, 12, 15, 16, 17, 19 Y 20</p> <p>ESTRATEGIAS 2.2, 2.5, 5.1, 5.3, 6.1, 7.1, 9.3, 10.1, 12.4, 12.9, 15.1, 15.4, 15.7, 16.4, 16.7, 16.8, 17.2, 17.3, 19.1 Y 20.2</p>
AMPLIAR LAS OPORTUNIDADES DE DESARROLLO DE LOS HOGARES, LAS FAMILIAS Y SUS INTEGRANTES CONSIDERANDO SU ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN	IMPULSAR MEDIDAS PARA ATENDER LAS DEMANDAS SOCIALES VINCULADAS CON LOS CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LOS HOGARES Y FAMILIAS, Y FOMENTAR LA EQUIDAD Y LA SOLIDARIDAD ENTRE SUS MIEMBROS	<p>EJE 3</p> <p>OBJETIVOS 18 Y 19</p> <p>ESTRATEGIAS 18.3, 18.4 Y 19.1</p>
PROMOVER UNA DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LA POBLACIÓN ACORDE CON LAS POTENCIALIDADES DE DESARROLLO SUSTENTABLE DEL TERRITORIO	<p>IMPULSAR EL DESARROLLO DE SISTEMAS URBANO-REGIONALES QUE CONTRIBUYAN A AMPLIAR LAS OPCIONES DE RESIDENCIA Y DE DESTINO MIGRATORIO DE LA POBLACIÓN</p> <p>GENERAR CONDICIONES FAVORABLES PARA EL POBLAMIENTO QUE CONTRIBUYAN A MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA EN LAS CIUDADES Y CENTROS DE POBLACIÓN, ASÍ COMO AL CUIDADO DEL MEDIO AMBIENTE Y AL APROVECHAMIENTO SUSTENTABLE DE LOS RECURSOS NATURALES</p>	<p>EJE 2</p> <p>OBJETIVOS 10, 16 Y 17</p> <p>ESTRATEGIAS 10.1, 10.3, 16.1, 16.4 Y 17.3</p> <p>EJE 3</p> <p>OBJETIVO 3</p> <p>ESTRATEGIAS 3.1 Y 3.2</p> <p>EJE 4</p> <p>OBJETIVOS 1, 2, 9 Y 11</p> <p>ESTRATEGIAS 1.1, 2.3, 9.1, 9.3, 11.1 Y 11.3</p>
MINIMIZAR LOS COSTOS Y POTENCIAR LAS OPORTUNIDADES QUE BRINDA LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL CON ORIGEN, TRÁNSITO Y DESTINO EN MÉXICO	ATENDER LAS CAUSAS, RAMIFICACIONES E IMPLICACIONES DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL, PROMOVER LA LEGALIDAD DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS Y EL PLENO RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES	<p>EJE 2</p> <p>OBJETIVO 13</p> <p>ESTRATEGIAS 13.3, 13.6 Y 13.7</p> <p>EJE 3</p> <p>OBJETIVO 20</p> <p>ESTRATEGIA 20.2</p> <p>EJE 5</p> <p>OBJETIVOS 9 Y 10</p> <p>ESTRATEGIAS 9.3, 10.1 Y 10.3</p>

OBJETIVOS	ESTRATEGIAS	CONVERGENCIA CON EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012
EXTENDER Y ARRAIGAR UNA SÓLIDA CULTURA DEMOGRÁFICA	FORTALECER LOS ESFUERZOS DE INFORMACIÓN, EDUCACIÓN Y COMUNICACIÓN EN POBLACIÓN	EJE 3 OBJETIVO 9 ESTRATEGIA 9.3 EJE 5 OBJETIVO 5 ESTRATEGIA 5.9
MOVILIZAR LAS CAPACIDADES NACIONALES Y DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL A FAVOR DE LA POLÍTICA Y LOS PROGRAMAS DE POBLACIÓN	CONSOLIDAR EL FEDERALISMO EN MATERIA DE POBLACIÓN FORTALECER LAS INSTITUCIONES DE LA POLÍTICA DE POBLACIÓN, FOMENTAR LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y ESTRECHAR LOS VÍNCULOS CON LOS ORGANISMOS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	EJE 5 OBJETIVOS 3, 6 Y 7 ESTRATEGIAS 3.1, 3.3, 6.1, 6.6, 6.7, 7.1, 7.3 Y 7.4

Capítulo IV

Elaboración del Programa Nacional de Población 2008-2012

La elaboración de un instrumento de planeación es una tarea colectiva que debe sustentarse en la más amplia participación institucional y social. El *Programa Nacional de Población 2008-2012* (PNP) es fruto de un largo proceso de reflexión en el que participaron activamente las dependencias integrantes del Consejo Nacional de Población (CONAPO), distintos actores de la sociedad civil, académicos y representantes de los estados y municipios. La amplia colaboración institucional y participación social fue el cimiento para la expresión de una sociedad plural en sus visiones y maneras de entender las relaciones entre población y desarrollo.

El escrutinio riguroso de las principales tendencias demográficas, la presentación de evidencias científicas y el debate fundado sobre principios democráticos permitieron construir los acuerdos que dan vida al PNP. Este capítulo describe las acciones llevadas a cabo por el CONAPO para integrar el documento rector de la política nacional en la materia.

Mecanismos de consulta

El éxito de la política nacional de población descansa en el consenso y amplio respaldo de los ciudadanos. Para apoyar la elaboración del *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* (PND) y fortalecer los trabajos de consulta que venía realizando el CONAPO, el 23 de abril de 2007 se llevó a cabo el Foro de Consulta Popular *Los nuevos retos de la política nacional de población*, celebrado en la Biblioteca Manuel Gómez Morín de la Secretaría de Gobernación. Al Foro asistieron alrededor de 60 personas entre ponentes e invitados.

Simultáneamente, y en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la Presidencia de la República llevó a cabo otras consultas para la elaboración del PND. La consulta reunió una gran cantidad de inquietudes y demandas de la ciudadanía que fueron sistematizadas para ser consideradas en los diversos programas. En la consulta participaron 79 921 ciudadanos.

El Consejo Nacional de Población

La Secretaría General del CONAPO presentó en la Reunión Extraordinaria de su Consejo, celebrada el 17 de julio de 2007, una propuesta preliminar de desafíos y oportunidades del cambio demográfico, como eje rector del PNP. Esta propuesta fue aprobada por el Pleno del Consejo de manera unánime y constituyó el punto de partida para la elaboración de este programa.

En octubre del mismo año, la Secretaría General del CONAPO sometió a la consideración de las dependencias integrantes del mismo la propuesta de objetivos, estrategias y líneas de acción. Se constituyeron cuatro comisiones con la participación de los representantes de las dependencias del CONAPO: Salud reproductiva y estrategias de educación, información y comunicación; Migración interna, distribución territorial de la población y desarrollo sustentable; Cambio en la estructura por edad, dividendo demográfico y familia; y Migración internacional.

En estas reuniones las instituciones emitieron sus primeras impresiones a la propuesta de la Secretaría General y la sometieron a una revisión exhaustiva para alinearla con los programas sectoriales respectivos. Las sugerencias que emitieron fueron consideradas en la elaboración final de las estrategias, líneas de acción, y acciones específicas que se presentan en este programa, las cuales fueron aprobadas en su versión final por los miembros del CONAPO.

Foros de consulta

La Secretaría General del CONAPO apoyó la realización del *Foro Nacional Las políticas de población en México. Debates y propuestas para el PNP*, organizado por la Sociedad Mexicana de Demografía (SOMEDE) con la participación del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y El Colegio de México, en cuyas instalaciones tuvo lugar este evento, en junio de 2007.

En la reunión participaron más de 50 ponentes distribuidos en once mesas de trabajo, en las que se abordaron los siguientes temas: migración internacional, envejecimiento, salud reproductiva, educación en población, mercados de trabajo y empleo, familia, pueblos indígenas, efectos del cambio en la estructura por edad, bono demográfico, fecundidad y distribución territorial. Entre las propuestas realizadas destacan: prestar atención a los efectos y consecuencias locales de la migración internacional; consolidar el enfoque de los derechos sociales y humanos en la política de población; promover un sistema de seguridad económica y social sostenible para disfrutar de la etapa adulta mayor de manera segura y digna; diseñar políticas integrales dirigidas a los jóvenes; fortalecer el Estado laico; promover la educación, capacitación e información que desarrollen capacidades entre los activos laborales; poner mayor énfasis en la reducción de la violencia en las familias; mejorar las estadísticas sobre los pueblos indígenas; incrementar la información y el conocimiento del uso de métodos anticonceptivos; involucrar al hombre en la responsabilidad de la anticoncepción; identificar los factores que influyen en la movilidad interna para estimular el desarrollo de las ciudades con mayor potencialidad.

Consulta en las entidades federativas

La Secretaría General del CONAPO, como parte de la consulta intergubernamental, convocó a dos reuniones de la Comisión Consultiva de Enlace con las Entidades Federativas, en febrero y noviembre de 2007, para analizar el contenido y alcance del PNP con las instancias estatales de planeación demográfica.

En coordinación con los Consejos Estatales de Población, y como parte de la consulta ciudadana, durante el mes de septiembre de 2007 se realizaron 28 Foros Estatales de Consulta Ciudadana. El objetivo de los foros fue recoger las demandas y observaciones de la sociedad, el sector público, el sector académico y la sociedad civil expresadas a través de diversos procesos de participación. Las propuestas vertidas en los foros de consulta, en la voz de las 1 221 personas que participaron, constituyeron un importante insumo para el *Programa Nacional de Población 2008-2012*. Con ello, el CONAPO reafirmó el carácter incluyente y plural del PNP.

Foros de Consulta Ciudadana en las entidades federativas

ENTIDAD FEDERATIVA	FECHA	PONENTES	OTROS PARTICIPANTES	TOTAL	SECTOR PÚBLICO	ACADEMIA	OSC ¹
AGUASCALIENTES	03/10/2007	17	47	64	45	11	8
BAJA CALIFORNIA	26/09/2007	6	39	45	39	6	-
BAJA CALIFORNIA SUR	27/09/2007	1	26	27	27	-	-
CAMPECHE	25/09/2007	13	27	40	28	-	12
CHIAPAS	25/09/2007	7	18	25	21	-	4
CHIHUAHUA	24/09/2007	4	27	31	23	6	2
COLIMA	28/07/2007	7	34	41	41	-	-
DURANGO	25/09/2007	5	22	27	25	-	2

ENTIDAD FEDERATIVA	FECHA	PONENTES	OTROS PARTICIPANTES	TOTAL	SECTOR PÚBLICO	ACADEMIA	OSC ¹
DISTRITO FEDERAL	13/09/2007	17	55	72	-	-	-
ESTADO DE MÉXICO	20/09/2007	19	77	96	76	12	8
GUANAJUATO	26/09/2007	8	55	63	42	9	12
GUERRERO	01/10/2007	10	18	28	25	3	-
HIDALGO	27/09/2007	10	27	37	29	6	2
JALISCO	24/09/2007	5	10	15	15	-	-
MICHOACÁN	27/09/2007	13	35	48	41	4	3
MORELOS	25/09/2007	15	40	55	42	4	9
NAYARIT	26/09/2007	8	11	19	15	4	-
NUEVO LEÓN	26/09/2007	15	0	15	15	-	-
OAXACA	24/09/2007	50	-	50	42	2	6
QUINTANA ROO	20/09/2007	5	26	31	27	3	1
SAN LUIS POTOSÍ	20/09/2007	11	54	65	52	8	5
SINALOA	19/09/2007	6	56	62	38	11	13
SONORA	24/09/2007	7	28	35	35	-	-
TABASCO	21/09/2007	9	76	85	57	11	17
TLAXCALA	26/09/2007	15	19	34	26	4	4
VERACRUZ	27/09/2007	12	22	34	22	9	3
YUCATÁN	29/07/2007	4	29	33	17	15	1
ZACATECAS	05/10/2007	7	37	44	40	4	-
TOTAL		306	915	1 221	905	132	112

¹ Organizaciones de la Sociedad Civil.

Consejo Consultivo Ciudadano para la Política de Población

El Consejo Consultivo Ciudadano para la Política de Población conoció los lineamientos para la formulación del PNP en abril de 2007. Los miembros de este Consejo hicieron recomendaciones relevantes, entre las que destacan las siguientes: enfatizar el ejercicio de los derechos –particularmente de las mujeres– e incorporar la perspectiva de género, impulsar con mayor fuerza el tema de la educación en población, incorporar la problemática de los adolescentes y del envejecimiento en los retos de la política de población y avanzar en la construcción de indicadores sociodemográficos. La versión final fue puesta a su consideración antes de ser publicada.

El diseño, elaboración, discusión y aprobación de los contenidos de este programa fueron resultado de una exhaustiva, amplia y abierta discusión sobre las nuevas realidades que enfrenta el país en materia demográfica y los desafíos que esto significa para el proceso de planeación del desarrollo nacional. Este programa refrenda el compromiso del Gobierno Federal por buscar, de manera coordinada, los mecanismos e instrumentos necesarios para construir una sociedad más justa e igualitaria.

Capítulo V

Desafíos y oportunidades del cambio demográfico

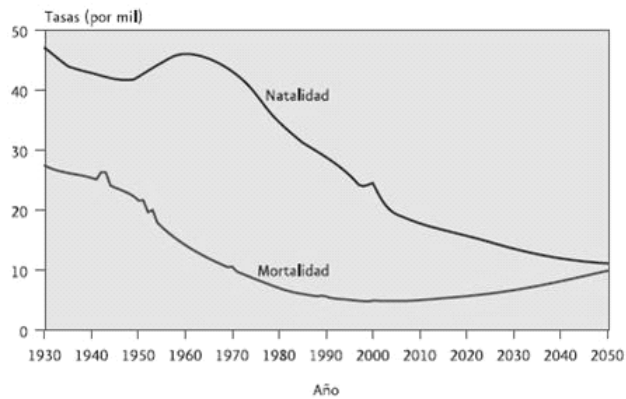
El escenario demográfico de México a principios del siglo XXI dista enormemente de las condiciones que prevalecían en el momento en que se inició la nueva política de población. En poco más de 30 años, México logró abatir el elevado ritmo de crecimiento natural de la población. La distribución territorial, predominantemente rural a mediados del siglo pasado, avanzó hacia un sistema urbano complejo y diversificado. La migración internacional, al mismo tiempo, adquirió una nueva dinámica que la convirtió en un fenómeno masivo y extendido. El perfil sociodemográfico del México actual recoge el impacto de la modernización social y del desarrollo económico, pero muestra también las huellas de la desigualdad, la pobreza y la exclusión.

El cambio sociodemográfico en México tiene tres grandes expresiones: la transición demográfica, el proceso de urbanización y la masificación de la migración internacional. Tres fenómenos estrechamente interrelacionados que ejercen una notable influencia en el desarrollo y la calidad de vida de la población.

TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA

La transición demográfica significa el paso de niveles de mortalidad y de fecundidad altos y sin control a niveles bajos y controlados. El descenso de la mortalidad generalmente antecede a la disminución de la fecundidad por varios lustros, lo que provoca alto crecimiento poblacional (véase gráfica 1). Se estima que la población del país se duplicó de 1943 a 1970 (de 25.4 a 50.8 millones) y nuevamente lo hizo en 2003 (102.0 millones).

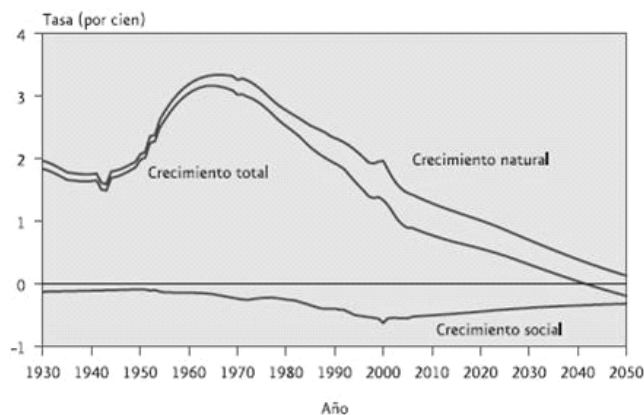
Gráfica 1. Transición demográfica de México, 1930-2050



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población, 2006.

La tasa de crecimiento natural comenzó a elevarse de manera sostenida a mediados de los años cuarenta hasta llegar a 3.0 por ciento a finales de los cincuenta. A partir de entonces, el crecimiento natural de la población se mantuvo por encima de 3.0 por ciento anual hasta finales de los años setenta. En 2006, la población crecía a 1.42 por ciento anual y se estima que esta tasa llegará a ser de 1.22 por ciento en 2012 (véase gráficas 2 y 3).¹

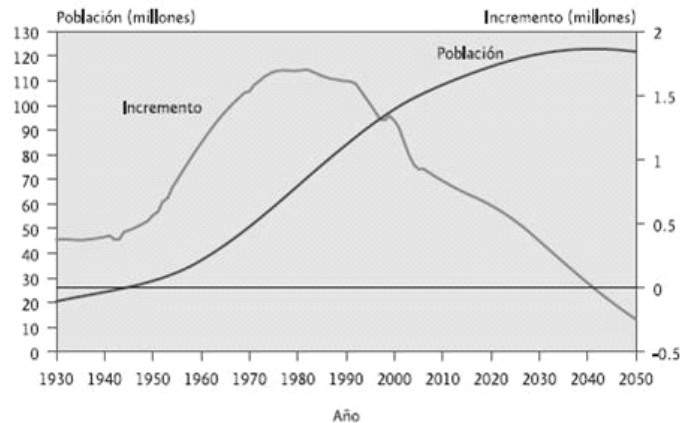
Gráfica 2. Tasas de crecimiento natural, social y total, 1930-2050



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población, 2006.

¹ CONAPO, Proyecciones de la Población de México 2005-2050, México 2006.

Gráfica 3. Población a mitad de año e incremento anual, 1930-2050



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población, 2006.

El descenso sostenido de la mortalidad, evento que marca el inicio de la transición demográfica, comenzó en el periodo postrevolucionario y se consolidó en los años treinta del siglo pasado. Entre los principales determinantes de este fenómeno se encuentran la expansión de los servicios educativos, la incipiente concentración de la población en áreas urbanas y la amplia disponibilidad de medios para combatir los padecimientos con mayor incidencia en el perfil de morbi-mortalidad de la población. La disminución de la mortalidad fue rápida en el periodo 1930-1943, se aceleró en 1943-1960 y continuó en descenso durante los años posteriores. Entre 1930 y 1943 la tasa bruta de mortalidad (TBM) –defunciones por mil habitantes– disminuyó de 26.9 a 21.4, y para 1960 había caído a 12.8.

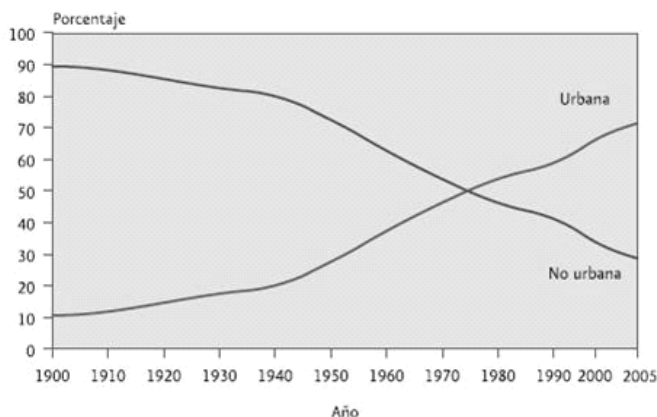
Los niveles altos de fecundidad continuaron hasta mediados de la década de los sesenta. La inversión de la tendencia fue impulsada por diversos factores de orden estructural, entre los que destacan la urbanización, la industrialización, la difusión de las relaciones mercantiles y la expansión de las relaciones de trabajo asalariado, entre otras. El descenso se aceleró a partir de entonces debido a la difusión y disponibilidad de medios voluntarios para la regulación de la fecundidad, impulsada por la nueva política de población. En los años noventa y principios del siglo XXI, la fecundidad continuó mostrando una tendencia decreciente, aunque el ritmo de cambio ha sido sensiblemente menor.

La transición demográfica en México ocurrió en el seno de una estructura social y económica dominada por la desigualdad. Las diferencias de clase, de pertenencia étnica o de lugar de residencia imprimieron ritmos diferentes al cambio demográfico: la velocidad de descenso fue mayor en los contextos sociales más acomodados y en las zonas urbanas, mientras que fue más lento entre los grupos socialmente excluidos y en las zonas rurales.

PROCESO DE URBANIZACIÓN

La urbanización es ampliamente reconocida como un factor que facilita la transición demográfica al crear condiciones favorables para el aumento de la esperanza de vida y el descenso de la fecundidad. La escolarización, las facilidades para organizar la provisión de los servicios de salud y la difusión de estilos de vida propios de la economía de mercado, han sido considerados como los principales factores propiciadores del cambio demográfico. En ese sentido, no es casual que el periodo de mayor crecimiento demográfico del país coincida con la etapa de mayor crecimiento de la población urbana (véase gráfica 4).

Gráfica 4. Porcentaje de población urbana y no urbana, 1900-2005



Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en los Censos y Conteos de Población y Vivienda.

La población a mediados del siglo pasado residía principalmente en asentamientos rurales. La industrialización y el desarrollo de la infraestructura de transporte y comunicaciones, entre otros factores, favorecieron la concentración de la población en los grandes centros urbanos. El desarrollo económico en las ciudades y el mejoramiento de las condiciones de vida ampliaron la brecha de bienestar con respecto a las zonas rurales y crearon las condiciones para un masivo desplazamiento de la población. El área metropolitana de la ciudad de México y las ciudades de Guadalajara y Monterrey fueron las principales receptoras de estos flujos migratorios.

El emergente patrón de distribución y movilidad de la población creó nuevas tensiones sociales y económicas. La estructura productiva, los mercados laborales y la capacidad física de las ciudades no estaban en condiciones de absorber la enorme presión demográfica sin costos para el bienestar de sus habitantes. El crecimiento urbano desordenado y la formación de enclaves de pobreza y exclusión marcaron gran parte del desarrollo urbano.

La etapa de urbanización concentrada alcanzó su apogeo en los años setenta y, a partir de entonces, y especialmente durante los años ochenta, se afirmó en México un proceso de desconcentración. La reversión en los patrones de concentración urbana obedeció a distintas causas. Algunas de ellas tienen que ver con procesos que afectan a los grandes centros urbanos. El cambio en la estructura productiva y los crecientes costos de localización estimularon la emigración de empresas y de población. La desconcentración ha encontrado un importante estímulo en la diversificación de las oportunidades económicas que en algunos casos está vinculada con la industria de exportación, como en las ciudades del norte, o el auge del turismo en algunas ciudades costeras.

El proceso de urbanización en los albores del siglo XXI ha caído en intensidad pero ha ganado en complejidad y diversificación. Así, en poco más de treinta años, el sistema urbano ha transitado de un modelo basado en el predominio de un centro a otro organizado en varias zonas metropolitanas. Sin embargo, la urbanización ha coexistido con un patrón de ocupación del territorio caracterizado por la dispersión geográfica de la población rural en miles de localidades pequeñas. La persistencia de este atributo ha dificultado el desarrollo económico y el acceso a servicios sociales básicos de su población. Esta modalidad de ocupación del territorio afecta en forma particular a las comunidades indígenas.

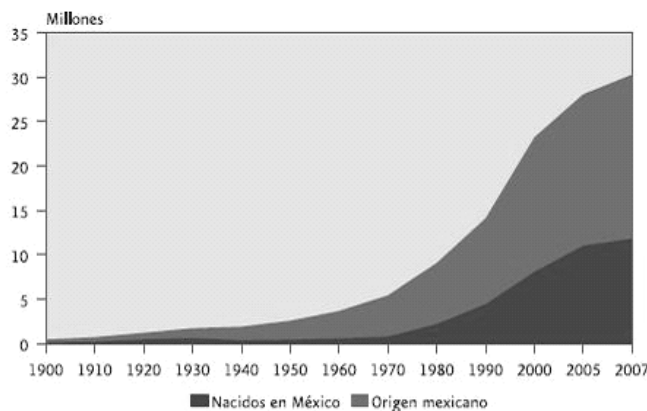
MIGRACIÓN INTERNACIONAL

El cuadro de los cambios demográficos en el país no quedaría completo sin la consideración de las modalidades emergentes de la migración internacional, particularmente en lo que se refiere a los fenómenos de emigración y de transmigración. La formulación clásica de la teoría de la transición demográfica no consideró el papel de la migración internacional.

El alto crecimiento demográfico en México no se tradujo en un inmediato incremento de la migración de nacionales hacia Estados Unidos. El aumento de la migración, además de la presión demográfica, respondió a otros factores de índole social y económico.

La emigración adquirió en los últimos tres decenios un carácter masivo, lo que dio lugar a lo que se conoce como una nueva era migratoria mexicana. Las fuerzas que están detrás de este fenómeno se anclan en las asimetrías económicas y sociales entre México y Estados Unidos. La migración internacional muestra características novedosas, tales como el peso de la modalidad indocumentada, la configuración de un patrón migratorio permanente, la expansión territorial en ambos países, así como la heterogeneidad y diversificación del perfil sociodemográfico de los migrantes. Como resultado de esta dinámica, desde 1980 los mexicanos figuran como la primera minoría en Estados Unidos. En la actualidad, los mexicanos representan cuatro por ciento del total de población de ese país y 29 por ciento de su población inmigrante (véase gráfica 5).

Gráfica 5. Población de origen mexicano residente en Estados Unidos, 1900-2007



Fuente: De 1900 a 1990: elaboración con base en Corona Vázquez Rodolfo, *Estimación de la población de origen mexicano que reside en Estados Unidos*, El Colegio de la Frontera Norte, 1992. Cifra 2000, 2005 y 2007: estimaciones del CONAPO con base U.S. Bureau of Census, *Current Population Survey (CPS)*, suplemento de marzo 2000, 2005 y 2007.

Las tendencias recientes de la migración internacional plantean desafíos por sus implicaciones sobre el desarrollo de los países y comunidades involucradas y el bienestar de los migrantes y sus familias. Por un lado, la migración es una oportunidad de desarrollo que eleva los ingresos de millones de hogares por la vía de las remesas que envían los migrantes. Pero, por otro lado, la migración impone elevados costos sociales en las zonas de expulsión, tales como el despoblamiento, la pérdida de capital humano y la separación de familias, entre otros.

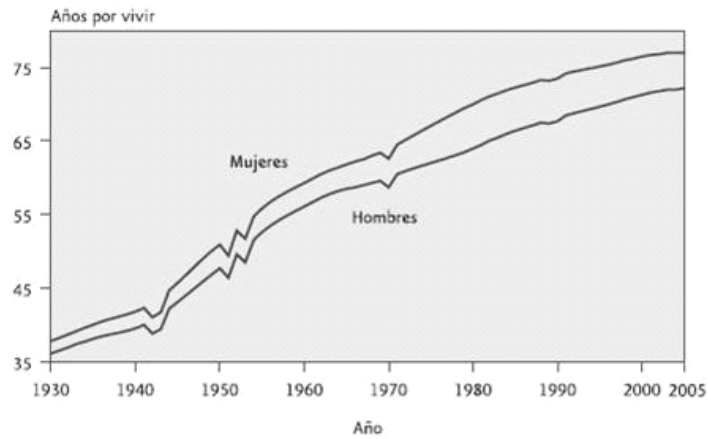
En los apartados siguientes se analizan las tendencias e implicaciones del cambio demográfico como marco para la formulación de los objetivos, estrategias y líneas de acción de la política de población.

I. Implicaciones de la transición demográfica

La transición demográfica constituye uno de los procesos de cambio social más relevantes para el desarrollo de México. Este fenómeno ha descansado en la ampliación de las oportunidades y capacidades de las personas para ejercer con libertad, información y responsabilidad derechos humanos básicos como el derecho a decidir cuándo y cuántos hijos tener, así como el derecho a la salud, que garantiza la prolongación de la sobrevivencia.

El aumento de la esperanza de vida creó un marco de mayor certidumbre y una visión de largo plazo que incentivó la inversión en capital humano y contribuyó a fomentar un espíritu de previsión entre los individuos y las familias. A su vez, el descenso de la fecundidad redujo las presiones que el elevado crecimiento demográfico ejercía sobre los esfuerzos de desarrollo económico y social, al mismo tiempo que favoreció la incorporación de la mujer a la vida económica y social, y una mayor equidad entre hombres y mujeres (véase gráfica 6).

Gráfica 6. Esperanza de vida al nacimiento por sexo, 1930-2005

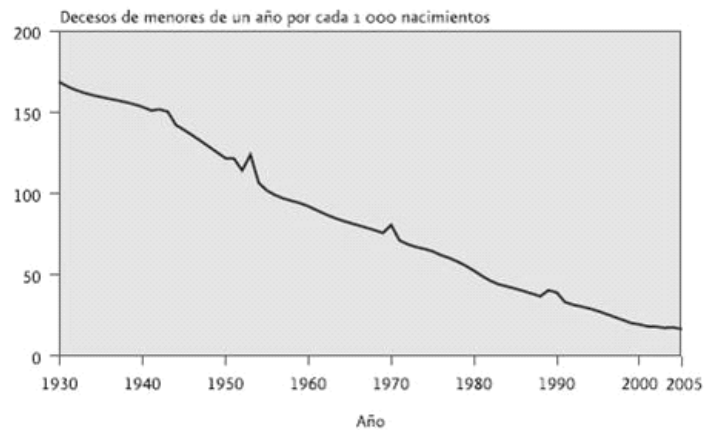


Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población, 2006.

El cambio hacia menores niveles de fecundidad ha descansado en profundas transformaciones socioeconómicas y en una verdadera revolución en el plano de las ideas, las actitudes y los valores de las parejas mexicanas, así como en la gradual expansión y la creciente cobertura de los programas de salud reproductiva y planificación familiar. En poco más de tres décadas la descendencia promedio de las parejas mexicanas disminuyó de más de siete hijos a alrededor de dos, a la vez que la práctica de planificación familiar se generalizó al pasar de 30 a 70 por ciento la proporción de mujeres unidas en edad fértil que hacía uso de medios de regulación de la fecundidad, entre 1976 y 2006.

Actualmente, México ocupa el décimo primer lugar del mundo entre los países con mayor población y, a pesar de que se encuentra en el grupo de naciones en transición avanzada, se ubica en las posiciones intermedias de la tabla mundial en variables demográficas tan relevantes como la mortalidad infantil (posición 90) (véase gráfica 7).

Gráfica 7. Tasa de mortalidad infantil, 1930-2005



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población, 2006.

PERSISTENCIA DE PATRONES DEMOGRÁFICOS QUE REPRODUCEN LA DESIGUALDAD Y LAS DESVENTAJAS SOCIALES

El avance de la transición demográfica depende en gran medida de que se logre una distribución más equitativa de sus beneficios. Es un hecho que éste ha sido profundamente heterogéneo entre grupos sociales y regiones del país, de manera que aquellos de mayor pobreza y marginación son los que enfrentan los mayores rezagos.

Para ilustrar esta afirmación, cabe señalar que, en 2005, de los 2 454 municipios que integran el país, 365 tenían muy alto grado de marginación y concentraban 4.3 por ciento de la población. En ellos, la mortalidad infantil promedio asciende a 36 defunciones por cada mil nacidos vivos, con una fecundidad promedio de 3.6 hijos por mujer, situación equivalente a la que registraba el conjunto del país hace más de dos décadas. En el extremo opuesto, con muy bajo nivel de marginación, se encuentran 279 municipios, en los que reside 57 por ciento de la población del país; el nivel de la mortalidad infantil promedio es de once defunciones por cada mil nacidos vivos, lo que representa menos de una tercera parte de los que fallecen en los municipios de muy alta marginación. El nivel de fecundidad del conjunto de estos municipios (2.05), registrado en 2005, ya se encuentra ligeramente por debajo del nivel de reemplazo intergeneracional (2.11), esto es, un patrón característico de regímenes demográficos muy avanzados en la transición demográfica. Entre ambos extremos se encuentra cerca de 40 por ciento de la población que reside en municipios de bajo, medio y alto grado de marginación. El perfil demográfico de estos municipios se vincula estrechamente a sus condiciones socioeconómicas (véase cuadro 1).

Cuadro 1. Indicadores por grado de marginación municipal, 2005

Indicadores	Total	Muy alto	Grado de marginación municipal			Muy bajo
			Alto	Medio	Bajo	
Municipios	2 454	365	886	501	423	279
Población a mitad de año	103 263 388	4 455 535	12 572 021	11 717 906	15 175 714	59 342 212
Distribución porcentual de la población	100	4.3	12.3	11.3	14.7	57.5
Tasa de Mortalidad Infantil	16.8	35.6	26.3	21.6	17.6	11.0
Tasa Global de Fecundidad*	2.28	3.6	2.9	2.6	2.4	2.0
Porcentaje de población indígena	100	38.3	33.0	9.2	6.5	13.0

Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en el *II Censo de Población y Vivienda, 2005*.

* Las estimaciones de la TGF se basan en la ENADID-2006.

Uno de los grupos más afectados por la marginación es la población indígena. Siete de cada diez personas hablantes de lengua indígena residen en municipios con alto y muy alto grado de marginación. Cabe destacar que esta población presenta elevadas tasas de mortalidad por causas transmisibles, que en su mayoría son prevenibles y curables cuando se atienden oportunamente. Asimismo, la tasa global de fecundidad en este grupo es casi 30 por ciento mayor que la observada entre las mujeres no indígenas.² La población indígena presenta un patrón de nupcialidad muy temprano: a los 15 años una de cada cinco mujeres se encuentra en unión o matrimonio, situación que se eleva a una de cada dos a los 18 años de edad.³

La demanda insatisfecha de métodos anticonceptivos indica la persistencia de barreras sociales, económicas, culturales e institucionales que obstaculizan el ejercicio del derecho de toda persona a planear el número y calendario de su descendencia. Se trata de mujeres que no usan algún medio de regulación de la fecundidad a pesar de no querer más hijos o desear espaciar los nacimientos. Es un hecho que los más altos porcentajes de mujeres con demanda insatisfecha se encuentran entre los grupos socioeconómicos más desfavorecidos, tales como las mujeres indígenas (22.2%), las residentes en áreas rurales (20.2%) y las que viven en las regiones de mayor marginación del país (26.7%). En estos grupos los valores duplican y triplican las cifras que registran las mujeres de los grupos urbanos (9.2%), de los no indígenas (10.9%) y de los que residen en municipios con muy baja marginación (7.6%) (véase cuadro 2).

² Estimaciones del CONAPO con base en la ENADID, 2006.

³ Idem.

Cuadro 2. Necesidad insatisfecha de planificación familiar de las mujeres en edad fértil unidas, según características seleccionadas, 1987-2006

Características	1987	1997	2006
Total	25	12.1	11.7
Grupos de edad			
15-19	33.8	26.7	35.6
20-24	31.3	21.1	24.4
25-29	31.4	14.7	16.1
30-34	23.5	10.3	10.8
35-39	23.7	9.3	7.4
40-44	15.5	6.6	5.8
45-49	9.7	3.2	3.2
Grado de marginación, 2005			
Muy alto	N.D.	N.D.	26.7
Alto	N.D.	N.D.	22.5
Medio	N.D.	N.D.	17.4
Bajo	N.D.	N.D.	13.0
Muy bajo	N.D.	N.D.	7.6
Lugar de residencia			
Rural	45.7	22.2	20.2
Urbana	15.9	8.9	9.2
Condición de habla de lengua indígena			
Habla	N.D.	25.8	22.2
No habla	N.D.	11.0	10.9

Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en la ENFES-1987, ENADID-1997 y ENADID-2006.

A pesar de que hay una tendencia convergente de los niveles de fecundidad y mortalidad entre entidades federativas, se advierten rezagos pronunciados en algunas de éstas, sobre todo en lo que se refiere a la satisfacción de la necesidad de medios de regulación de la fecundidad. En Guerrero y Chiapas, alrededor de una de cada cuatro mujeres unidas en edad fértil se encontraba en situación de necesidad insatisfecha en 2006, mientras en Puebla y Oaxaca esta relación ascendía a una de cada cinco, y en Guanajuato y Michoacán a alrededor de una de cada seis.⁴

Abatir estas disparidades en el ejercicio de derechos reproductivos implica actuar sobre los determinantes que inciden en este fenómeno, tales como la falta de acceso a los servicios de salud y a la información calificada, la inequidad de género –que limita la participación de las mujeres en la toma de decisiones relativas a su sexualidad, reproducción y cuidado de la salud–, y la calidad de los servicios de salud, entre otras barreras económicas y sociales.

LA POBLACIÓN MENOS ATENDIDA: LOS ADOLESCENTES Y JÓVENES

Uno de los grupos que reclama atención especial por parte de las políticas públicas en particular de la política de población, es el de los adolescentes y jóvenes.⁵ La etapa en la que se encuentran es crucial en la vida porque en ella se toman decisiones que suelen tener profundas repercusiones en etapas posteriores de la vida de las personas. El que transiciones tan relevantes como el abandono de la escuela, el inicio de la vida reproductiva y la asunción de responsabilidades económicas ocurran a temprana edad coloca a los jóvenes en una situación de vulnerabilidad difícil de revertir porque la etapa de la vida que la sociedad reserva para la formación y el desarrollo del capital humano se ve severamente acotada. Las consecuencias se agravan por la creciente segmentación de los mercados laborales que castiga la baja calificación y premia a los estratos más calificados de la fuerza de trabajo.

⁴ Estimaciones del CONAPO con base en la ENADID, 2006.

⁵ Se considera en este diagnóstico a los grupos de 15 a 19 y de 20 a 24 años de edad como adolescentes y jóvenes, respectivamente.

En México, la transición a la vida adulta ocurre a edades tempranas. Entre las generaciones jóvenes se advierte que la mitad abandona la escuela alrededor de los 17.3 años de edad, lo que da cuenta del reducido tiempo que dedican los jóvenes a la acumulación de activos.⁶ Estas tendencias son estables en el tiempo y se agravan en los contextos sociales en donde la estructura de oportunidades a la que tienen acceso los jóvenes es más limitada: en las áreas de alta incidencia de marginación, tanto rurales como urbanas, y entre la población indígena.

Los comportamientos demográficos de los jóvenes determinan, en buena medida, la ampliación o el acortamiento del periodo juvenil. El inicio de la vida en pareja y de la crianza de los hijos implican la asunción de responsabilidades propias del mundo de los adultos. Por ello, la postergación de la edad al matrimonio y del inicio de la paternidad y de la maternidad permiten alargar la etapa de preparación y maduración que representa la juventud, lo que brinda a las personas algunas ventajas en las etapas posteriores de sus vidas.

Por ello, resulta necesario movilizar mayores recursos para que la etapa de la adolescencia y la juventud esté dedicada, principalmente, a la adquisición de conocimientos y a la formación del capital humano en un contexto de mayor equidad e igualdad social. Favorecer la permanencia de los jóvenes en la escuela, a través de incentivos y becas escolares, traería beneficios no sólo en el desarrollo humano y social, sino también haría posible reducir la presión sobre el mercado de trabajo, que será particularmente intensa hasta mediados de la segunda década del siglo XXI, ya que a partir de entonces el crecimiento demográfico de este grupo de la población será negativo y su tamaño comenzará a descender en números absolutos.

El análisis del comportamiento de las mujeres de diversas generaciones sugiere que el inicio de la vida en pareja continúa siendo temprano: a la edad de 21 años la mitad de las mujeres se ha unido (véase cuadro 3). Las diferencias entre grupos sociales son muy marcadas, cercanas a cuatro años en promedio entre grupos extremos de escolaridad. Asimismo, la fecundidad de las mujeres jóvenes ha descendido a un ritmo menor que el registrado entre las mujeres de mayor edad, provocando una alta concentración de los nacimientos en las edades jóvenes.

Cuadro 3. Edad mediana a la primera unión o matrimonio de las mujeres nacidas en los periodos 1972-1981 y 1962-1971 según características seleccionadas, 2006

Características	1972-1981	1962 -1971
Total	21.9	20.9
Escolaridad		
Sin escolaridad	19.0	18.3
Primaria incompleta	18.7	18.5
Primaria completa	19.7	19.7
Secundaria y más	23.3	22.6
Condición de habla de lengua indígena		
Habla	19.4	19.0
No habla	22.0	21.1
Grado de marginación		
Muy Alto-Alto	19.7	19.1
Medio	20.8	19.8
Bajo-Muy Bajo	22.5	21.6

Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población con base en la ENADID-2006.

⁶ Estimaciones del CONAPO con base en el *II Censo de Población y Vivienda, 2005*.

La edad promedio en la que las jóvenes de 15 a 19 años iniciaron la vida sexual fue de 15.9 años, según la *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica* (ENADID) 2006, cifra menor en 1.3 años a la registrada en 1995.⁷ El uso de medios de regulación de la fecundidad en el inicio de la vida sexual parece ser una práctica inexistente: siete de cada diez mujeres jóvenes tuvieron su primera relación sexual sin protección, a pesar de que la mayoría de ellas no tenía la intención de embarazarse. Si bien el desconocimiento de los métodos anticonceptivos constituye una causa de no protección para cerca de una de cada cinco mujeres, persisten otros obstáculos de tipo cultural y social que impiden a los jóvenes tomar las decisiones que les permitan evitar embarazos no planeados y el contagio de infecciones de transmisión sexual.

La fecundidad temprana está relacionada con una mayor mortalidad materna. Entre las mujeres de 15 a 19 años y entre las de 20 a 24 las defunciones asociadas con el embarazo, el parto y el puerperio representaron la cuarta y tercera causa de muerte, respectivamente. Esta desventaja reproductiva entre las mujeres jóvenes se amplía al entrecruzarse con situaciones de pobreza y marginación.⁸ Por ejemplo, entre las mujeres indígenas de 15 a 24 años de edad la mortalidad materna es la primera causa de defunción, cuya tasa es más del doble que la de sus coetáneas no indígenas.

En materia de planificación familiar, son las mujeres adolescentes y jóvenes, unidas o casadas, las que registran los índices de necesidad insatisfecha más elevados (35.6 y 24.4 por ciento, respectivamente, en 2006), a la vez que la prevalencia de uso de métodos anticonceptivos que registran son las más bajas de todos los grupos de edad.⁹ Este patrón se observaba desde 1997, sin embargo, entre ese año y 2006, lejos de mejorar, se observa un empeoramiento en el comportamiento de ambos indicadores. De hecho, México se ubica como uno de los países de América Latina con menores porcentajes de usuarias de métodos modernos entre las adolescentes, con cifras por debajo incluso que las registradas en países de menor desarrollo económico, como Honduras, Nicaragua y Perú.¹⁰

EL RIESGO DE DESCENSOS PRONUNCIADOS DE LA FECUNDIDAD EN LOS REGÍMENES POSTRANSICIONALES

Además de los rezagos sociodemográficos, la política de población debe encarar los retos que plantea llegar a una etapa avanzada de la transición demográfica. Este es el caso de la fecundidad posttransicional, la cual se refiere a la tendencia que seguirá el descenso de la fecundidad una vez que se ha cruzado el umbral inferior de 2.1 hijos por mujer (nivel de reemplazo intergeneracional).

La experiencia de muchos países europeos que transitaron por este umbral a mediados de la década de los noventa es diversa. En algunos de ellos, como España, Italia y Grecia, la fecundidad continúa descendiendo de manera pronunciada hasta alcanzar niveles tan bajos como el de un hijo en promedio por mujer, lo que ha propiciado un ritmo de crecimiento natural insuficiente para garantizar el reemplazo intergeneracional.¹¹

El patrón de fecundidad mexicano ya se encuentra muy cerca del nivel de reemplazo. Se estima que en los municipios del país con muy bajo grado de marginación, que concentran 57 por ciento de la población nacional, la tasa global de fecundidad es de 2.05 hijos por mujer. Se trata de regiones esencialmente urbanas y metropolitanas, con niveles educativos muy superiores a los del resto del país y una elevada participación de las mujeres en la actividad económica (véase gráficas 8 y 9).

⁷ Estimaciones basadas en la ENADID-2006 y ENAPLAF 1995.

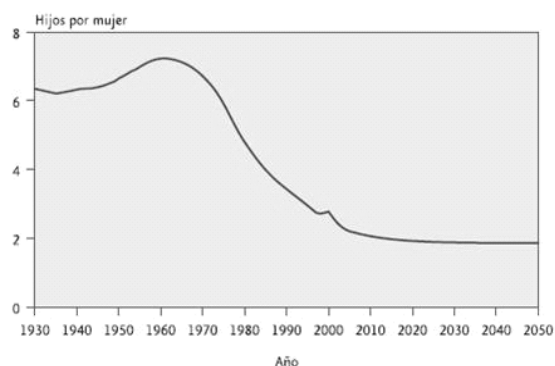
⁸ Estimaciones del CONAPO con base en las estadísticas de defunciones del INEGI/SSA, 1995-2005.

⁹ Estimaciones basadas en la ENADID, 2006.

¹⁰ México: Estimaciones del CONAPO con base en la ENADID, 2006; Resto de los países: *Demographic and Health Surveys* (www.measuredhs.com)

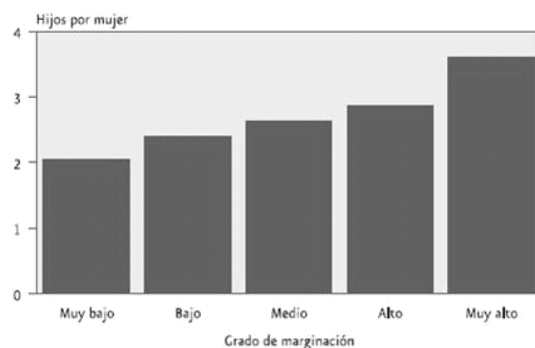
¹¹ Bongaarts, J. (2001). "Fertility and Reproductive Preferences in Post-Transitional Societies", *Population and Development Review*, vol. 27, pp. 262.

Gráfica 8. Tasa Global de Fecundidad 1930-2050



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población.

Gráfica 9. Tasa global de fecundidad de los municipios según grado de marginación, 2006



Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en la ENADID-2006.

La evidencia que proveen las encuestas especializadas sugiere que los niveles bajos de fecundidad no expresan cabalmente las preferencias reproductivas de los individuos. Las presiones originadas en los estilos modernos de vida estarían desalentando una mayor fecundidad al elevar el costo social y económico de la crianza y cuidado de los niños. Las políticas públicas enfrentan el reto de hacer efectivo el derecho de los individuos a realizar sus preferencias reproductivas, a la vez que deben crear condiciones favorables para que la fecundidad se mantenga en niveles cercanos al reemplazo intergeneracional.

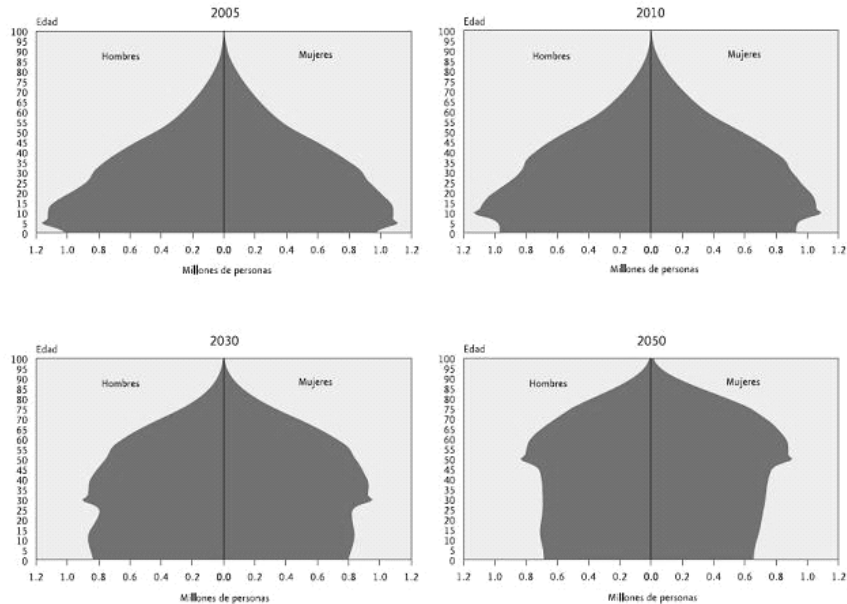
EL CAMBIO EN LA ESTRUCTURA POR EDAD DE LA POBLACIÓN TIENE PROFUNDAS IMPLICACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES

Una de las consecuencias más trascendentes de la transición demográfica es el cambio en la composición de la estructura por edad de la población. Este proceso implica el envejecimiento relativo de la población, influido sin duda por la inercia demográfica.

La población infantil (0 a 14 años) comenzó a decrecer a partir del año 2000 y, entre este año y 2050, se espera que disminuya de 33.6 a 20.5 millones. Los jóvenes (15 a 24 años) iniciarán esta transición a partir de 2011, se estima que entre 2010 y 2050 este grupo pasará de 20.2 a 14.1 millones. Los adultos (25 a 64 años), que actualmente suman 48.2 millones, continuarán creciendo hasta la cuarta década del presente siglo cuando alcancen su máximo de 65.2 millones. El grupo de adultos mayores (65 años y más) tendrá el

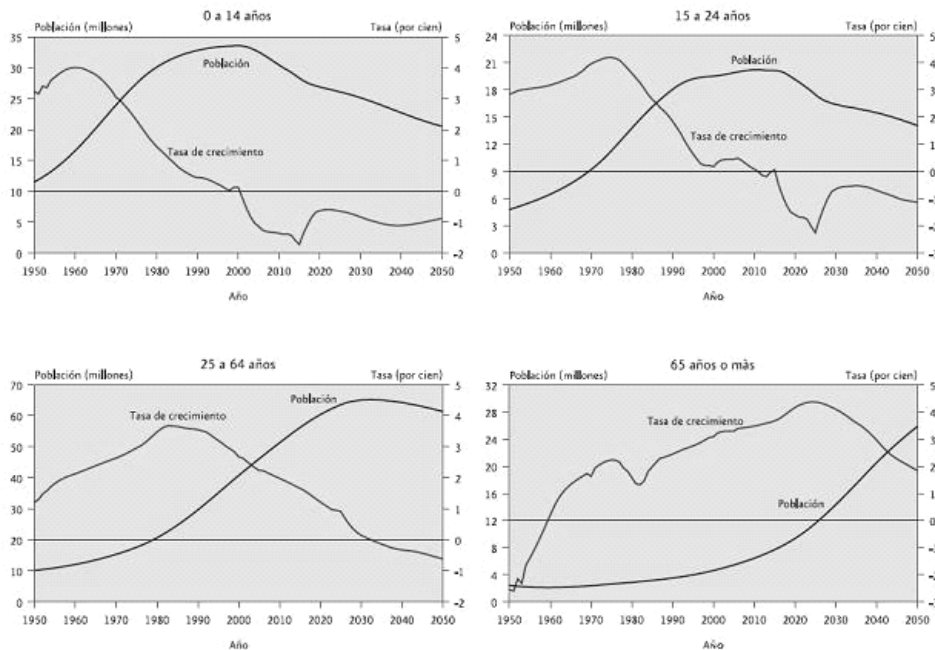
crecimiento más alto en la primera mitad del siglo XXI. El monto actual de 5.8 millones se verá cuadruplicado con creces en 2050, cuando la población ascienda a 25.9 millones. Resulta evidente que tales transformaciones de la estructura etaria de nuestra población reclamarán modificaciones significativas en la naturaleza de muchas de nuestras instituciones y políticas públicas (véase gráficas 10 y 11).

Gráfica 10. Pirámides de población, 2005-2050



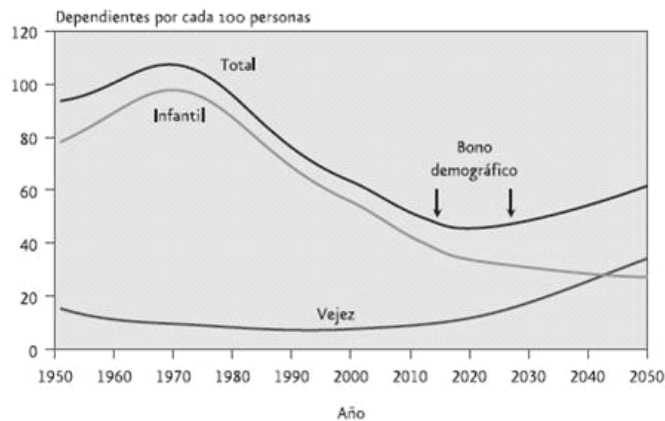
Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población.

Gráfica 11. Población y tasa de crecimiento por grupo de edad, 1950-2050



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población.

Gráfica 12. Razones de dependencia demográfica 1950-2050



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población.

Al cambiar el volumen y el peso relativo de cada grupo de edad cambian también las demandas y necesidades sociales asociadas a ellos. Por ejemplo, el descenso de la población infantil abre una oportunidad única para lograr mejoras considerables en la calidad y cobertura de los diversos servicios orientados a asegurar el bienestar infantil, incluida la atención a la salud materna, infantil y pediátrica y los distintos niveles de la educación básica. El crecimiento todavía importante de la población en edad de trabajar aumentará la presión sobre los mercados laborales y de vivienda, a la vez que obligará a la política de salud a adecuar sus programas para atender las necesidades específicas asociadas con este estrato de población. La evolución futura de la población de adultos mayores, cuyo crecimiento es el más elevado, planteará enormes desafíos para las políticas sociales, ya que tendrán que emprender un giro sustancial en su enfoque en la atención de las problemáticas propias del envejecimiento. En este caso no sólo se trata de ampliar la oferta de servicios ya existentes, sino que habrán de incorporarse nuevas estrategias y programas que permitan satisfacer las necesidades emergentes con oportunidad y equidad.

Una de las características más importantes de este proceso es lo que se ha denominado bono demográfico. En esencia este fenómeno consiste en el hecho de que las modificaciones en la estructura de edades de la población están alterando la llamada razón de dependencia, es decir, que el número de mexicanos en edades para trabajar comienza a exceder al de personas en edades no laborales, lo que para los especialistas constituye una "ventana de oportunidad" que se presentará con mayor intensidad en el transcurso de las siguientes dos décadas. El valor más bajo de la razón de dependencia demográfica se alcanzará alrededor del año 2020, para luego comenzar a elevarse, como resultado del crecimiento de la población adulta mayor, lo que terminará por cerrar esta ventana de oportunidad.

Si se aprovecha este bono demográfico de manera eficiente y adecuada será posible contribuir a impulsar un círculo virtuoso de más empleos, más ahorro, más inversión, y nuevamente más empleos, que es tan necesario para generar los recursos que requiere el país con el fin de encarar el legado de rezagos y desigualdades y romper el círculo perverso de privaciones en el que se encuentran atrapados muchos millones de mexicanos y mexicanas.

El que realmente se cristalicen los beneficios del bono demográfico depende en gran medida del rumbo, características y dinamismo con que se desenvuelva la economía mexicana en los próximos lustros. El crecimiento acelerado de la fuerza laboral, producto de la transición demográfica y fundamento del mencionado bono demográfico, reclama un crecimiento económico sólido y vigoroso para aprovechar las ventajas de esa "ventana de oportunidad". De acuerdo con los estudios de prospectiva llevados a cabo por el CONAPO, se prevé que durante la vigencia del bono demográfico, esto es, entre 2000 y 2030, el número de nuevos entrantes a la fuerza de trabajo sea de alrededor de 730 mil personas anualmente, en promedio. Ello implica que la creación de puestos de trabajo remunerado deberá ser al menos de ese orden de magnitud o mayor para eliminar de manera gradual a lo largo del tiempo el desempleo existente. Los desafíos no se restringen únicamente a la cantidad de puestos de trabajo que requieren ser creados en los próximos años, sino también aluden a la calidad de los mismos, lo que implica el reto de generar un número cada vez mayor de empleos productivos y satisfactoriamente remunerados. Ello presupone, entre otros aspectos, mejorar el grado de calificación y productividad de la mano de obra.

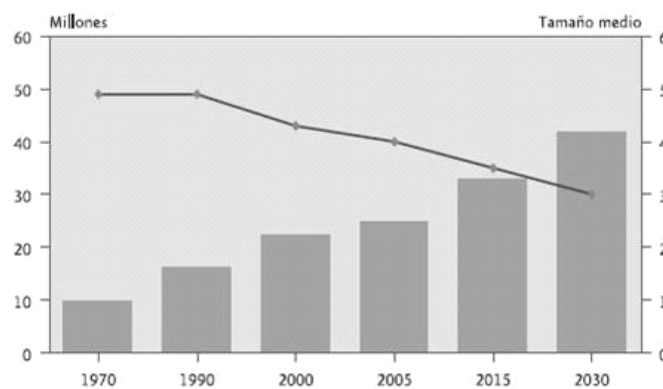
Cabe destacar que si no se aseguran las condiciones económicas y laborales apropiadas para aprovechar el bono demográfico, la oportunidad no sólo terminará por desperdiciarse, sino que el mismo podría transformarse en un pagaré demográfico que cobraría sus dividendos mediante el incremento del subempleo y el desempleo en una sociedad en pleno envejecimiento.

EL CAMBIO DEMOGRÁFICO AMPLÍA LA HETEROGENEIDAD DE ARREGLOS FAMILIARES

La familia es una institución relevante en el desarrollo social y emocional de las personas. El desempeño de sus funciones depende en gran medida de lo que suceda en ámbitos como la educación, el trabajo y la salud. Las políticas públicas tienen la responsabilidad de mitigar el impacto de los factores que reducen la capacidad de las familias para promover el bienestar de sus miembros y potenciar aquellos que la amplían.

El descenso de la fecundidad y el aumento de la esperanza de vida provocaron cambios significativos en la dinámica y estructura de las familias y los hogares. Estos cambios, en conjunción con el patrón de formación de uniones a temprana edad, arrojaron como resultado que el número de hogares creciera de 6.8 a 24.8 millones entre 1960 y 2005.¹² Al mismo tiempo, el tamaño medio de los hogares se redujo de 5.3 a 4 miembros entre 1970 y 2005 como consecuencia directa de la disminución de la descendencia (véase gráfica 13).

Gráfica 13. Número y tamaño medio de los hogares, 1970-2030



Fuente: INEGI. Censos de Población y Vivienda, 1970 a 2000; *II Censo de Población y Vivienda, 2005* y CONAPO, *Proyecciones de los hogares 2000-2030*.

Además, la reducción de la mortalidad ha incrementado la posibilidad de que más de dos generaciones convivan en un mismo hogar y que lo hagan por un tiempo más prolongado. La ruptura de las uniones conyugales debido a la viudez ha disminuido a causa del incremento de la sobrevivencia de ambos cónyuges y el aumento de la esperanza de vida en pareja, a la vez que se ha elevado la incidencia del divorcio o separación.

La disminución de la descendencia no sólo ha incidido en la evolución del tamaño de los hogares, sino que también ha permitido aumentar la inversión de tiempo y recursos en el cuidado y crianza de los hijos. Este cambio ha hecho posible que las mujeres asignen una parte importante de su tiempo a actividades económicas fuera del hogar.

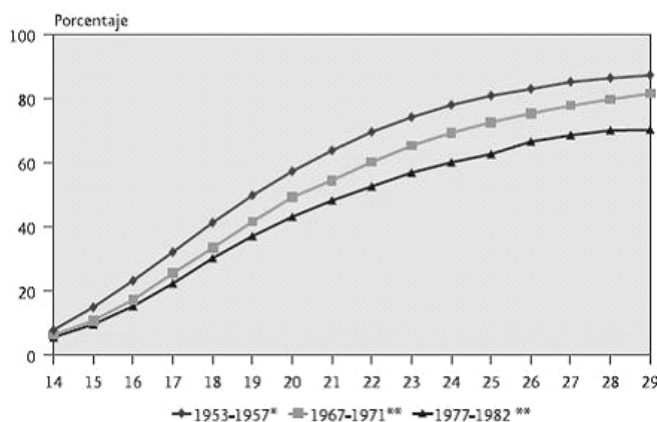
¹² El CONAPO estima que el número de hogares seguirá creciendo y que podría alcanzar una cifra de alrededor de 33 millones en 2015 y de 42 millones en 2030.

Los efectos de la migración en la familia son ambiguos. Las evidencias muestran que los ingresos provenientes de la migración no reducen la pobreza de manera sostenida, aunque contribuyen a elevar los niveles de consumo de los hogares pobres. La migración internacional tiene costos en la vida de las familias, a pesar de que se realiza en buena medida con el propósito de ampliar el bienestar de sus integrantes. El más evidente de ellos es el de la conformación de familias divididas, donde el padre, la madre, o ambos, residen en un país distinto al de los hijos.

Estos procesos han ocurrido en el marco de cierta estabilidad en los patrones de organización doméstica. En México, los hogares fundados sobre relaciones familiares constituyen la mayoría y, entre ellos, los más frecuentes son los hogares nucleares (65%) y los extensos (25.4%). En los últimos años ha caído el peso de las unidades domésticas integradas por la pareja con hijos solteros (hogares nucleares conyugales) y, en contraste, ha aumentado la proporción de hogares formados por una pareja sin hijos y los monoparentales.¹³

En México, el patrón de formación de uniones se mantuvo estable, sin acusar los efectos del descenso de la fecundidad y la mortalidad. Sin embargo, las evidencias recientes sugieren que en el futuro inmediato podrían ocurrir transformaciones importantes en los patrones de formación de los hogares, ya que entre las generaciones de mujeres nacidas en los periodos 1953-1957 y 1977-1982 la edad a la que se inicia la vida en pareja se ha recorrido aproximadamente dos años (véase gráfica 14).

Gráfica 14. Proporción acumulada de mujeres nacidas en los periodos 1953-1957, 1967-1971 y 1977-1982 que se encontraban unidas en primeras nupcias a cada edad



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población con base en la ENADID-1997 (*) y la ENADID-2006 (**).

La presencia femenina en los espacios públicos avanza sin que la estructura de papeles y la distribución de las actividades domésticas entre los miembros del hogar muestren signos importantes de cambio. Esto se refleja claramente en la distribución por sexo del tiempo invertido en los quehaceres domésticos y en el cuidado de los niños. En 2002, por ejemplo, las mujeres se hacían cargo de 84.8 por ciento del tiempo total dedicado al trabajo doméstico y 76.2 por ciento del dedicado al cuidado de los niños, mientras que los hombres aportaban, respectivamente, sólo 15.2 y 23.8 por ciento del tiempo requerido para estas actividades. En cambio, la distribución del trabajo extradoméstico se concentra en los hombres con 71 por ciento del total, aunque la contribución de las mujeres (29%) supera la que aportan los hombres al hogar y al cuidado parental.¹⁴ La promoción de la equidad requiere de medidas que estimulen e incentiven la participación masculina en las responsabilidades domésticas y que se genere una oferta de servicios sociales dirigidos a apoyar las necesidades de las familias para atender a los miembros dependientes, principalmente niños, adultos mayores y enfermos.

¹³ Estimaciones del CONAPO con base en la ENADID 1997 y 2006.

¹⁴ Datos tomados de la *Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo*, (INEGI, 2002). La relativa estabilidad de la distribución del tiempo entre los sexos contrasta con el crecimiento de los hogares de dos proveedores. Entre 1996 y 2005 los hogares nucleares completos con hijos solteros que tenían dos proveedores aumentaron de 30.8 a 47.4 por ciento y los hogares en los que la mujer era proveedora única o la principal fuente de ingreso aumentaron de 8.9 a 15.0 por ciento (estimaciones del CONAPO con base en las ENIGH 1996 y 2005).

II. Las implicaciones del desarrollo urbano

Actualmente, la mayor parte de las diferencias en el crecimiento demográfico de los estados, municipios y localidades del país se debe a la migración de personas y familias que buscan ampliar sus oportunidades de desarrollo económico y social. La migración es la principal fuente de crecimiento de las ciudades medias y un determinante clave del despoblamiento de las zonas rurales. Aunque la migración generalmente se asocia a la búsqueda y la obtención de mayores niveles de bienestar individual y familiar, suele ocasionar desequilibrios, tanto en los lugares de origen como en los de destino.

En México conviven dos modalidades altamente contrastantes de ocupación del territorio: el desarrollo de un vigoroso y cada vez más articulado sistema de ciudades coexiste con la persistencia de una fuerte dispersión geográfica de la población rural en miles de localidades pequeñas. La dispersión es un fenómeno que dificulta el desarrollo económico y el acceso a servicios sociales básicos de las comunidades. La escasez de oportunidades repercute, a su vez, en el deterioro de los recursos naturales ligados a la subsistencia, mientras que la carencia de infraestructura social incrementa la vulnerabilidad de la población. La expansión física de las ciudades, por su parte, enfrenta cada vez mayores dificultades, como la escasez de agua y suelo apto para el desarrollo urbano, el aumento de la contaminación, la ocupación de zonas de alto riesgo y valor ambiental.

La política de población debe contribuir a reducir los desequilibrios territoriales que persisten en el país, mediante su articulación con las estrategias más amplias de desarrollo urbano-regional y de ordenación del territorio, orientadas a ampliar las opciones de migración y desarrollo de las personas (véase cuadro 4).

Cuadro 4. Sistema urbano nacional: Número de ciudades y población por tamaño de ciudad, 2000-2005¹

Tamaño	Número de ciudades 2005	2000		2005		Tasa de crecimiento medio anual
		Población	Porcentaje	Población	Porcentaje	
Nacional		97483412	100.0	103263388	100.0	1.0
Total urbano	358	67769993	69.5	73715053	71.4	1.5
Ciudades grandes	9	34009175	34.9	36601562	35.4	1.3
Ciudades medias	80	25523674	26.2	28306920	27.4	1.8
Ciudades pequeñas	269	8237144	8.4	8806571	8.5	1.2
Resto del país		29713419	30.5	29548335	28.6	-0.1

¹ Nota: La población en 2000 y 2005 de las ciudades que integran el sistema urbano nacional, se calculó manteniendo fija la integración territorial de las zonas metropolitanas, conurbaciones y localidades mayores de 15 000 habitantes correspondiente a 2005.

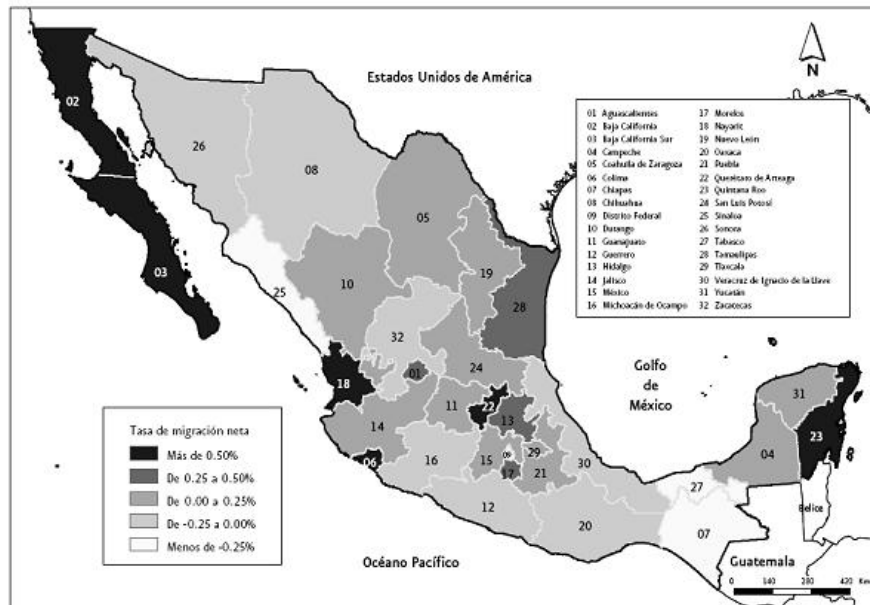
Fuente: Cálculos del CONAPO con base en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, y II Censo de Población y Vivienda 2005.

DIVERSIFICAR LAS OPCIONES DE DESTINO PARA LA MIGRACIÓN INTERNA

Los flujos migratorios son resultado de múltiples decisiones individuales y familiares frente a las desiguales oportunidades económicas y sociales de las regiones, así como de las condiciones ambientales y de gobernabilidad en los ámbitos locales. En el quinquenio 2000-2005, 2.65 millones de personas cambiaron de entidad federativa de residencia, es decir, un tercio menos que en el quinquenio anterior. Si bien se observa una disminución importante en el volumen de la migración interestatal, persiste una fuerte concentración del fenómeno tanto en las entidades de atracción como de rechazo poblacional; tan sólo cuatro entidades federativas absorben 57.5 por ciento de la migración neta de signo positivo: el Estado de México (22.6%), Baja California (16.1%), Quintana Roo (10.6%) y Tamaulipas (8.3%); mientras que otras cuatro entidades participaron con 81.2 por ciento de la pérdida neta por concepto de migración interestatal: el Distrito Federal (50.1%), Veracruz (14.7%), Chiapas (9.7%) y Guerrero (6.8%).

En términos relativos, seis entidades federativas alcanzaron tasas de migración neta interestatal superiores a 0.5 por ciento anual: Baja California Sur (1.61%), Quintana Roo (1.24%), Colima (0.65%), Baja California (0.64%), Querétaro (0.60%) y Nayarit (0.53%), destacan como los estados de mayor atracción. En contraste, cinco entidades registraron los niveles más bajos, con tasas menores a -0.2 por ciento anual: el Distrito Federal (-0.75%), Tabasco (-0.41%), Chiapas (-0.40%), Sinaloa (-0.37%) y Guerrero (-0.21%), situándose como las entidades de mayor expulsión de población en la República (véase mapa 1).

Mapa 1. Tasa de migración neta interestatal, 2005



Fuente: CONAPO, Proyecciones de la Población de México 2005-2050.

Si bien no se dispone de datos de migración intermunicipal para el periodo 2000-2005, la importancia de ésta se ve reflejada en las ciudades y municipios con ritmos de crecimiento sumamente elevados, como es el caso de varias ciudades fronterizas y turísticas, así como de un número importante de municipios localizados en la periferia de zonas metropolitanas. Al respecto, cabe señalar que de los 40 municipios con mayor tasa de crecimiento durante el quinquenio anterior (mayor a 5.0 por ciento anual), 23 corresponden a municipios periféricos de las zonas metropolitanas del Valle de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla-Tlaxcala, Pachuca, Tlaxcala-Apizaco, Aguascalientes, Saltillo, Oaxaca y Mérida, mientras que cinco corresponden a los municipios turísticos de Los Cabos (BCS), Puerto Peñasco (SON), Bahía de Banderas (NAY), Benito Juárez y Solidaridad (QR), lo que ilustra la importancia de la migración interna en la urbanización del país.

FORTALECER LA ARTICULACIÓN REGIONAL ENTRE ZONAS URBANAS Y RURALES

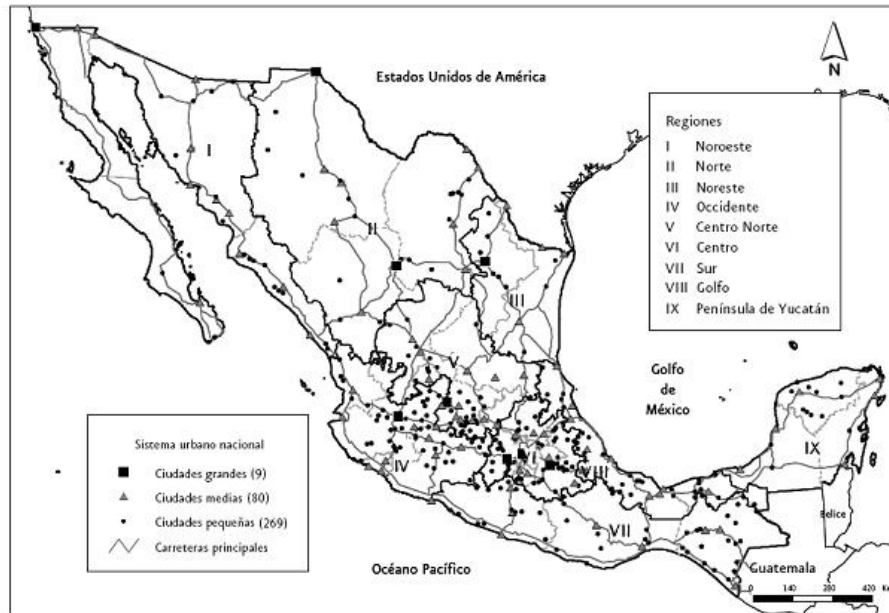
En las últimas décadas, el proceso de urbanización de México ha estado marcado por importantes cambios: se transitó de una etapa caracterizada por un acelerado crecimiento de la población urbana, con tasas mayores a 4.5 por ciento anual y una elevada concentración geográfica en las tres principales zonas metropolitanas (Valle de México, Guadalajara y Monterrey), a otra donde el ritmo de crecimiento y los niveles de concentración son notablemente menores.

En 2005, las 358 ciudades de 15 mil o más habitantes que integran el sistema urbano albergaban a 73.7 millones de personas, 71.4 por ciento de la población nacional. Entre 1990 y 2005, el peso relativo de las tres principales ciudades descendió de 43.0 a 36.7 por ciento de la población urbana, mientras que las siguientes seis ciudades en la jerarquía urbana con más de un millón de habitantes incrementaron su participación de 10.5 a 12.9 por ciento.¹⁵ Paralelamente, la mayoría de las ciudades de cien mil a menos de un millón de habitantes también registró ritmos de crecimiento demográfico superiores al promedio urbano, aumentando su proporción de 30.1 a 38.4 por ciento del total, lo que ha contribuido a diversificar significativamente la distribución de la población urbana en el territorio nacional.

¹⁵ Las zonas metropolitanas de Puebla-Tlaxcala, Toluca, Tijuana, León, Ciudad Juárez y La Laguna.

El tránsito de un patrón de urbanización altamente concentrado a otro más diversificado ha dado lugar a la formación de sistemas regionales de ciudades con diferentes grados de consolidación en cuanto al número, tamaño y crecimiento de sus centros urbanos.¹⁶ El más importante por su peso demográfico es el de la región Centro, con 37.4 por ciento de la población urbana total, donde se localiza la zona metropolitana del Valle de México, además de otras nueve zonas metropolitanas situadas a su alrededor.¹⁷ El marcado carácter metropolitano de esta región, aunado a la fuerte migración de personas de la zona metropolitana del Valle de México hacia las ciudades de su entorno regional, ha dado lugar a la formación de un ámbito territorial de tipo megalopolitano que ha madurado, en parte, como resultado del proceso de desconcentración de la principal metrópolis del país (véase mapa 2).

Mapa 2. Sistema urbano nacional, 2005



Fuente: Elaborado por el CONAPO con base en el II Censo de Población y Vivienda 2005.

En segundo término se encuentran los sistemas urbanos de las regiones Occidente y Centro Norte, con 11.6 y 9.8 por ciento de la población urbana, respectivamente. En estas regiones todavía se observa un crecimiento importante de las zonas metropolitanas de Guadalajara y León, con un ritmo ligeramente menor al del conjunto de las ciudades medias de cada región, entre las que destacan varias zonas metropolitanas que, a su vez, son capitales estatales, como Colima, Morelia, Tepic, Aguascalientes, Querétaro y San Luis Potosí.

Las regiones del norte del país, por su parte, aportan 25.4 por ciento de la población urbana de México y, a diferencia de los sistemas anteriores, sus ciudades presentan un menor grado de articulación debido fundamentalmente a la considerable distancia que existe entre ellas. En estas regiones predomina el elevado crecimiento de las ciudades fronterizas,¹⁸ y en menor medida de las ciudades capitales localizadas en su interior.¹⁹ En la región Noroeste destaca el crecimiento acelerado de las ciudades turísticas ubicadas en las costas del Pacífico y el Mar de Cortés.²⁰

¹⁶ Las entidades federativas que integran cada región son, I. Noroeste: Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora; II. Norte: Coahuila, Chihuahua y Durango; III. Noreste: Nuevo León y Tamaulipas; IV. Occidente: Colima, Jalisco, Michoacán y Nayarit; V. Centro Norte: Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas; VI. Centro: Distrito Federal, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Puebla y Tlaxcala; VII. Sur: Chiapas, Guerrero y Oaxaca; VIII. Golfo: Tabasco y Veracruz; y IX. Península de Yucatán: Campeche, Quintana Roo y Yucatán.

¹⁷ Puebla-Tlaxcala, Toluca, Cuernavaca, Cuautla, Pachuca, Tulancingo, Tula, Tlaxcala-Apizaco y Tehuacán.

¹⁸ Tijuana, Mexicali, Tecate, Nogales, San Luis Río Colorado, Agua Prieta, Piedras Negras, Ciudad Acuña, Ciudad Juárez, Reynosa-Río Bravo, Matamoros y Nuevo Laredo.

¹⁹ La Paz, Hermosillo, Culiacán, Chihuahua, Saltillo, Monterrey y Ciudad Victoria.

²⁰ Como Ensenada, San José del Cabo, Cabo San Lucas, Puerto Peñasco y, en menor proporción, Mazatlán.

En el extremo inferior de la jerarquía urbana se encuentran los sistemas de ciudades de las regiones Sur, Golfo y Península de Yucatán, los cuales, en conjunto, reúnen 15.8 por ciento de la población urbana total. En estas regiones existe un fuerte contraste entre el elevado crecimiento de las ciudades de la Península de Yucatán, la más dinámica del país, y el bajo crecimiento de las ciudades del Golfo, la cual, a pesar de tener un número significativamente mayor de ciudades, es la menos vigorosa de la nación. En la Península de Yucatán sobresale el acelerado crecimiento de las ciudades turísticas de Quintana Roo²¹ y de Ciudad del Carmen; mientras que en el Golfo destaca el crecimiento de la zona metropolitana de Villahermosa y en menor medida de Xalapa, ambas capitales estatales. El sistema urbano de la región Sur, por su parte, también registra un crecimiento notable de las ciudades capitales,²² así como de varias ciudades medias y pequeñas, entre las que se distinguen San Cristóbal de la Casas, Comitán, Palenque, Ocosingo, Zihuatanejo y Puerto Escondido.

El desarrollo de sistemas urbano-regionales más equilibrados y mejor articulados, tanto en su interior como entre sí, representa una alternativa para reducir la concentración poblacional en las grandes metrópolis y para ampliar las opciones de residencia y migración de la población urbana, mixta y rural, a través del fortalecimiento de los vínculos económicos y sociales entre las ciudades y las zonas rurales de cada región. El dinamismo de estas ciudades no sólo constituye una alternativa para reducir las presiones –congestión y elevados costos– existentes en los grandes centros urbanos y metropolitanos, sino que también ofrece una oportunidad para replantear las estrategias orientadas a mitigar los efectos de la dispersión geográfica de la población rural.

ATENDER LAS DEMANDAS Y NECESIDADES DE LA POBLACIÓN RURAL DISPERSA

De acuerdo con los datos del *II Censo de Población y Vivienda 2005*, en dicho año existían más de 184 mil localidades rurales (menores de 2 500 habitantes) distribuidas a lo largo y ancho del país, donde residían 24.3 millones de personas, 23.5 por ciento de la población nacional.

La estructura por edad de la población rural sintetiza tanto el rezago en la transición demográfica como el impacto de la migración, lo que a su vez se refleja en el índice de dependencia, el cual expresa la relación que existe entre el número de personas en edades dependientes (menores de 15 años y mayores de 64 años) por cada cien personas en edades activas (de 15 a 64 años). En el año 2005, el índice de dependencia a nivel nacional se ubicó en 59.2 por ciento, mientras que en el medio rural fue de 75.8 por ciento, casi 17 dependientes más que el promedio nacional.²³

Este fenómeno tiene importantes repercusiones en la vida de las familias rurales, ya que disminuye el número de integrantes en edad de trabajar y aumenta la dependencia de recursos externos a las comunidades para su subsistencia, lo que contribuye a su estancamiento productivo y a una mayor vulnerabilidad social. Aunado a ello, el poblamiento disperso de las zonas rurales es un factor que limita las oportunidades de desarrollo económico de las personas y el acceso a los servicios básicos. Particularmente, la población que reside en localidades pequeñas y aisladas enfrenta las mayores carencias en materia de educación, salud, vivienda e infraestructura, lo que determina una precaria estructura de oportunidades sociales.

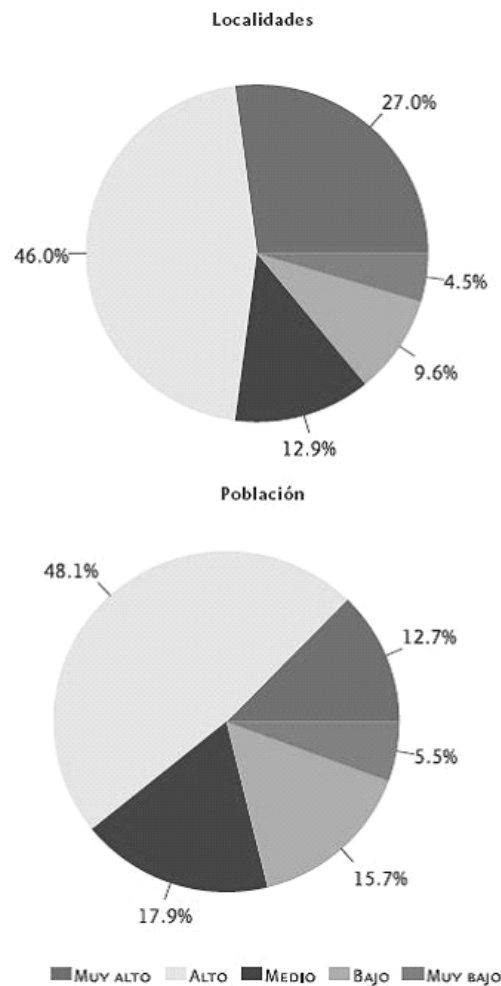
De acuerdo con los indicadores del índice de marginación a nivel localidad, en 2005 19 por ciento de la población rural del país de 15 años o más era analfabeta y 45 por ciento no concluyó la primaria; a su vez, 16 por ciento de las viviendas no contaba con drenaje ni excusado, 29 por ciento tenía pisos de tierra, 32 por ciento no disponía de agua dentro de la vivienda o del terreno, 45 por ciento presentaba algún nivel de hacinamiento y 47 por ciento carecía de refrigerador. De tal forma, tres de cada cuatro localidades rurales presentan grados de marginación alto y muy alto y en ellas reside 61 por ciento de la población rural (véase gráfica 15).

²¹ Cancún, Playa del Carmen y Cozumel.

²² Tuxtla Gutiérrez, Chilpancingo y Oaxaca.

²³ En las zonas rurales las dependencias infantil y senil fueron 60.0 y 15.8 por ciento, respectivamente.

Gráfica 15. Distribución de las localidades menores de 2 500 habitantes, según grado de marginación, 2005



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población.

Las tendencias recientes de la urbanización, especialmente la diversificación de las oportunidades en el territorio asociado con el dinamismo de las ciudades medias, han abierto nuevas oportunidades para encarar el problema de la dispersión de la población rural.

III. Implicaciones de las tendencias recientes de la migración internacional

México enfrenta un conjunto de situaciones particularmente complejas en su calidad de país de origen, tránsito y destino de procesos migratorios internacionales. Además de los retos que le impone una voluminosa emigración hacia Estados Unidos, el país enfrenta desafíos derivados de la creciente dinámica migratoria en la frontera sur, en particular los que resultan de la intensificación de los flujos de población provenientes de Centroamérica que ingresan a territorio mexicano de manera indocumentada en su tránsito hacia Estados Unidos.

MÉXICO COMO PAÍS DE ORIGEN DE MIGRANTES

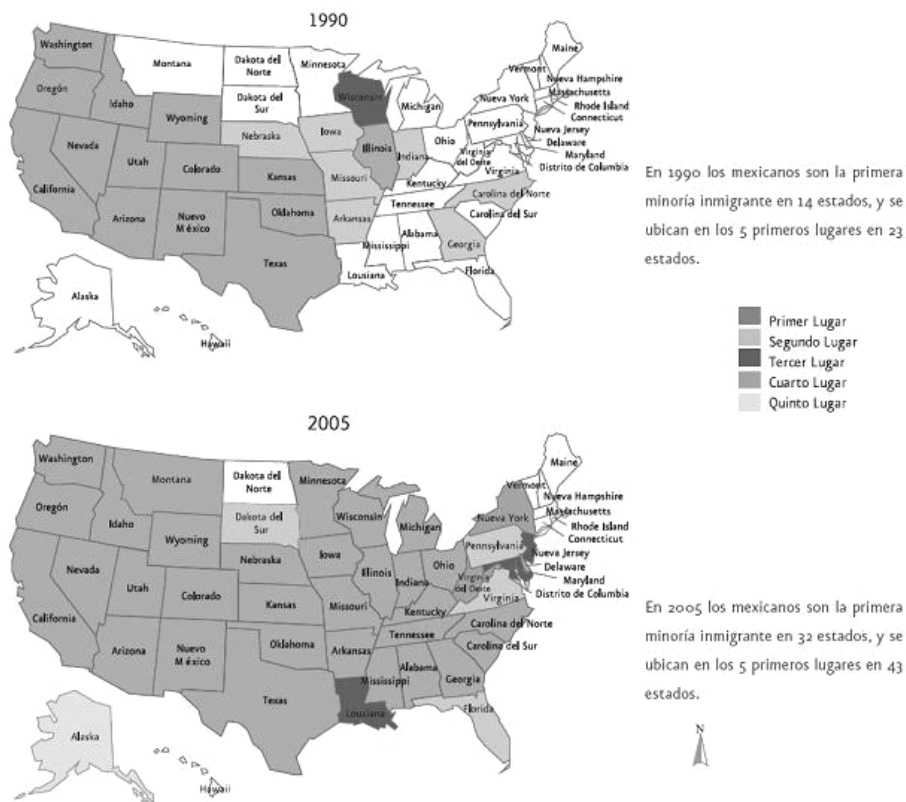
La emigración de mexicanos a Estados Unidos es un fenómeno de naturaleza primordialmente laboral. Se inscribe en un contexto de profundas e históricas desigualdades laborales y salariales entre ambos países. Es un hecho que, desde inicios del decenio de los años setenta del siglo pasado, el patrón migratorio tradicional México-Estados Unidos ha sufrido cambios significativos, lo que ha marcado un nuevo ciclo en la dinámica del propio fenómeno. Esta nueva era migratoria se expresa en un aumento de la magnitud e intensidad del fenómeno, sobre todo bajo la modalidad indocumentada; en el desgaste de los mecanismos de circularidad

migratoria y en la consecuente configuración de un patrón migratorio más permanente; en la creciente expansión territorial del fenómeno; en una mayor heterogeneidad del perfil sociodemográfico de los migrantes; y en la progresiva diversificación ocupacional de los migrantes en los lugares de origen y de destino, entre otros aspectos.

Respecto a la migración permanente, el volumen de mexicanos radicados en Estados Unidos registró un notable incremento al pasar de 800 mil en 1970 a 4.4 millones en 1990 y a 11.1 millones en 2006. Como resultado de esta dinámica, ya desde 1980 los mexicanos figuran como la primera minoría inmigrante en el vecino país, al representar 16 por ciento de la población inmigrante. En la actualidad, el grupo de mexicanos nacidos en territorio nacional que habita en Estados Unidos representa cuatro por ciento del total de población en ese país y 29 por ciento de la población inmigrante.²⁴

Otro rasgo novedoso del nuevo ciclo de la dinámica migratoria México-Estados Unidos guarda relación con la creciente extensión territorial del fenómeno en ambos países. Sobre todo a partir de la década de los noventa, los mexicanos se han expandido a lo largo y ancho del territorio del vecino país, al punto de que en 2005 figuraban entre los cinco grupos más numerosos de las poblaciones inmigrantes en 43 estados de la Unión Americana (véase mapas 3 y 4).

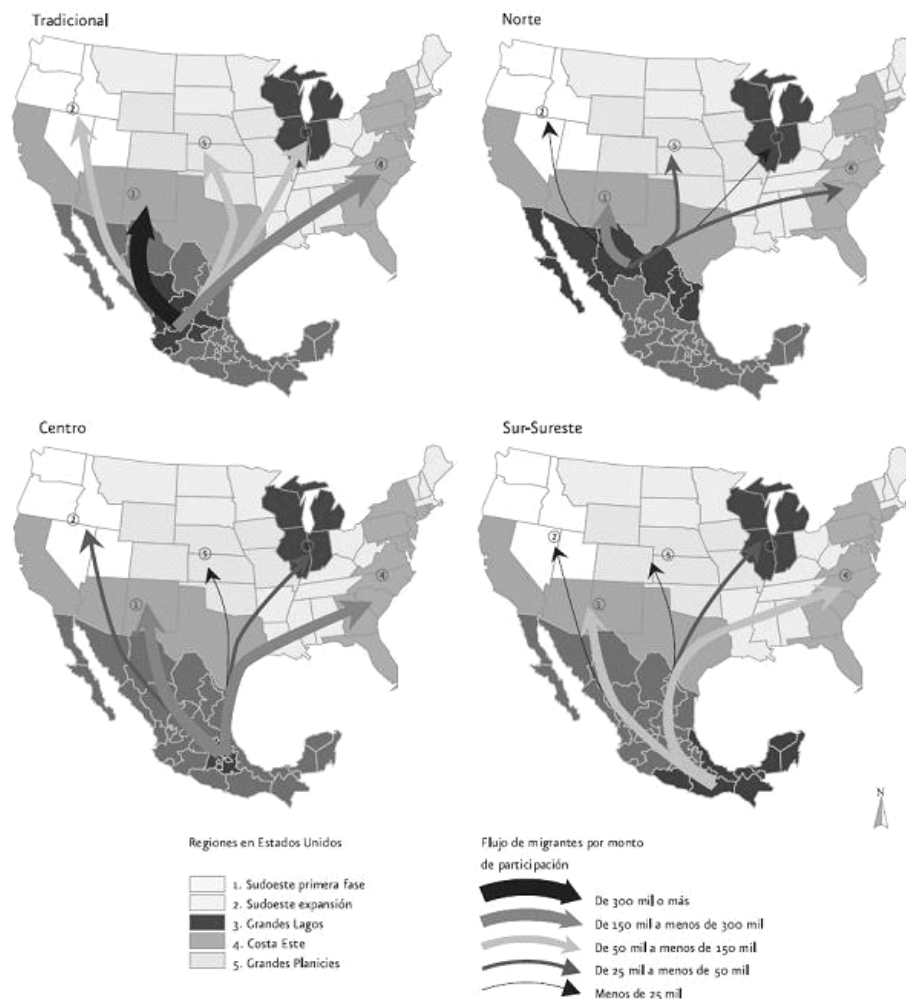
Mapa 3. Estados de la Unión Americana donde los inmigrantes mexicanos se ubican entre los cinco grupos de extranjeros de mayor tamaño, 1990 y 2005



Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en U.S. Census Bureau, 5-Percent Sample 1990; American Community Survey, 2005.

²⁴ De 1970 a 1990: Elaboración con base en Corona Vázquez Rodolfo, *Estimaciones de la población de origen mexicano que reside en Estados Unidos*. El Colegio de la Frontera Norte, Noviembre 1992.

Mapa 4. Principales corrientes migratorias México-Estados Unidos por región de origen, según región de destino, 1997-2002



Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en el INEGI, Encuesta Nacional de Empleo (ENE) Módulo sobre Migración, 2002.

El incremento de la migración indocumentada constituye otra de las expresiones más destacadas y, sin duda, la más controvertida del patrón migratorio contemporáneo. Los costos que se desprenden para los migrantes son elevados, tanto en lo relativo al cruce de fronteras como en los procesos de su integración a la sociedad receptora. La irregularidad induce a situaciones de riesgo y vulnerabilidad, lo que facilita la explotación y marginación de los migrantes.

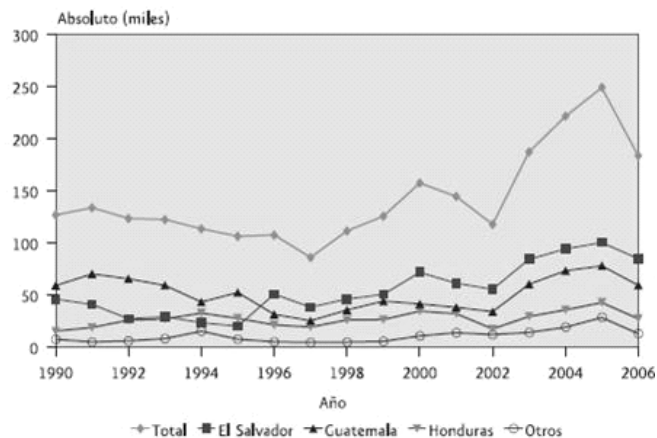
En la actualidad, más de la mitad de la población mexicana residente en Estados Unidos se encuentra en condición indocumentada (6.2 millones). El creciente grado de indocumentación de los migrantes mexicanos es corroborado por la información disponible sobre los flujos migratorios recientes: el Módulo de Migración de la *Encuesta Nacional de Empleo* (ENE) permite estimar que 75 por ciento de los mexicanos que migraron a Estados Unidos en el quinquenio 1997-2002 lo hicieron de manera irregular, a la vez que la *Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México* (EMIF Norte) reporta que 68 por ciento de los migrantes temporales del periodo 2002-2005 cruzaron la frontera con Estados Unidos sin los documentos necesarios. Cabe mencionar que los migrantes procedentes de la región de más reciente incorporación a la dinámica migratoria, la región Sur-Sureste, ostenta el más elevado índice de indocumentación (88%).

MÉXICO COMO PAÍS DE TRÁNSITO DE MIGRANTES A ESTADOS UNIDOS

En los últimos tres lustros, la frontera sur se ha convertido en una zona de tránsito de crecientes flujos migratorios de carácter indocumentado que tienen como destino Estados Unidos. Es por el carácter irregular del ingreso que resulta sumamente difícil cuantificar con precisión el monto y establecer el perfil de los migrantes. No obstante, es posible obtener un acercamiento sobre la magnitud de estos flujos a partir de las estadísticas de rechazos, aseguramientos y devoluciones proporcionadas por las autoridades migratorias.

Las estadísticas de las autoridades mexicanas advierten un incremento progresivo en la magnitud de tales eventos, los cuales han mantenido cifras por encima de la centena de millar a partir de los años noventa. Dada la imposibilidad de controlar este flujo en la frontera, los migrantes son asegurados por las autoridades migratorias en el interior del país. De acuerdo con el Instituto Nacional de Migración, el número de indocumentados devueltos fluctuó alrededor de 180 mil eventos anuales en los últimos cinco años. Los datos disponibles sugieren que el flujo de transmigrantes indocumentados consiste mayoritariamente de centroamericanos y, primordialmente, de guatemaltecos, hondureños y salvadoreños (véase gráfica 16). A pesar de su aseguramiento y devolución, muchos migrantes no desisten de sus expectativas y reinciden en el intento de cruzar el territorio mexicano para llegar a Estados Unidos.

Gráfica 16. Devoluciones y rechazos de extranjeros no autorizados por las autoridades migratorias mexicanas según nacionalidad de origen, 1990-2006



Fuente: Elaborado con base en el Instituto Nacional de Migración, *Estadísticas migratorias*, varios años.

MÉXICO COMO PAÍS DE DESTINO DE MIGRANTES

Según los censos de población y vivienda, la población extranjera residente en el país ha pasado de cerca de 340 mil personas en 1990 a 493 mil en 2000, lo que equivale, respectivamente, a 0.42 y 0.5 por ciento del total de la población del país. La mayor parte de esta población inmigrante es nativa de Estados Unidos (69.7%), siguiendo en importancia, muy de lejos, los procedentes de Europa (9.8%), de Centroamérica (8.3%) –mayoritariamente de Guatemala (4.9%)– y de Sudamérica (6%) (véase cuadro 5). En buena medida, la mayor proporción de nativos estadounidenses se vincula con el retorno a México de emigrantes mexicanos en Estados Unidos que ahí tuvieron descendencia, lo que se sustenta en la estructura etaria de los inmigrantes procedentes del vecino país: 68.5 por ciento de ellos tiene una edad inferior a 15 años. Además, la mayoría de estos inmigrantes se concentra en las entidades de Baja California, Chihuahua, Jalisco, Tamaulipas y Michoacán, entidades caracterizadas por su tradición migratoria a Estados Unidos o por su condición fronteriza. A su vez, la elevada presencia de inmigrantes guatemaltecos en las entidades federativas del sur (sobre todo en Chiapas) es, en gran medida, producto de desplazamientos forzados debido a los conflictos armados en Guatemala en la década de los ochenta.

Cuadro 5. Extranjeros residentes en México por país de nacimiento, 1990 y 2000

País	1990		2000	
	Población	Porcentaje	Población	Porcentaje
Total	340 246	100.0	492 617	100.0
Estados Unidos	194 619	57.2	343 591	69.7
Guatemala	46 005	13.5	23 957	4.9
España	24 873	7.3	21 024	4.3
Salvador	2 979	0.9	6 647	1.3
Francia	3 011	0.9	5 768	1.2
Argentina	4 964	1.5	6 215	1.3
Colombia	4 635	1.4	6 465	1.3
Cuba	5 215	1.5	5 537	1.1
Japón	4 195	1.2	5 723	1.2
Alemania	4 499	1.3	5 595	1.1
Otros países	45 251	13.3	62 095	12.6

Fuente: Estimaciones de CONAPO con base en INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990 y XII Censo General de Población y Vivienda, 2000

Otro flujo de inmigrantes que ha venido aumentando durante las últimas décadas es el relativo a la migración de retiro. Se anticipa que, en la medida que la generación del denominado *baby boom* envejezca (alrededor del año 2011) el ritmo de crecimiento de este flujo podría aumentar significativamente, debido a las ventajas comparativas en el costo de vida que ofrece el país para la población que vive de una pensión en Estados Unidos.

La población adulta de 60 años o más nacida en Estados Unidos residente en México ascendió a 24 mil personas, según el *II Conteo de Población y Vivienda*, de 2005, cifra 18 por ciento mayor que la registrada en el *XII Censo General de Población y Vivienda* de 2000. Es altamente probable que el tamaño de la población de migrantes de retiro sea mucho mayor que la que captan los censos, debido a que buena parte de ella es de carácter temporal, y por las definiciones censales no se consideren residentes habituales de nuestro país. El seguimiento de este grupo de inmigrantes es cada vez más pertinente debido a la importancia numérica que está adquiriendo y al potencial económico que puede tener este tipo de migración en el desarrollo regional.

Más allá de la inmigración de carácter permanente, existen también importantes flujos de migrantes que ingresan temporalmente a México a través de la frontera sur. Éstos guardan una estrecha relación con la actividad económica de la región, pues en su mayoría son visitantes locales que se dirigen a las localidades fronterizas de México para tener acceso a determinados bienes y servicios o trabajar, y en menor medida por migrantes que se integran más allá de la frontera por motivos laborales.

Datos del Instituto Nacional de Migración (INM) indican que en 2006 la magnitud del flujo de visitantes locales terrestres ascendió un millón 96 mil personas. Esta intensa circulación de personas se inscribe en la naturaleza propia de toda la frontera. Por otra parte, tradicionalmente los flujos de índole laboral no fronterizos conformados por migrantes guatemaltecos se han desarrollado bajo la modalidad de movimientos temporales que obedecen a la dinámica del mercado de trabajo agrícola. La labor estacional de estos trabajadores ha cumplido un importante papel en la economía agrícola de plantación, desarrollada, principalmente, en la región del Soconusco, en el sur de Chiapas.

El panorama actual de la migración internacional en México requiere de la instrumentación de estrategias y de acciones que den respuesta a la complejidad de retos relacionados con su calidad de país de origen, tránsito y destino de intensos procesos migratorios, con miras a potenciar las oportunidades que brinda este fenómeno y minimizar sus costos.

IV. Principales retos y oportunidades

Nuestro país ha experimentado transformaciones sociodemográficas sin paralelo en las últimas tres décadas. El *Programa Nacional de Población 2008-2012*, identifica los retos y oportunidades originados en las profundas transformaciones demográficas que nuestro país deberá enfrentar:

- Reducir la incidencia de los factores demográficos que intensifican la pobreza y acentúan la desigualdad en los ámbitos económico y social

- Reducir los riesgos y potenciar los beneficios del cambio en la estructura por edad y el envejecimiento de la población
- Propiciar la constitución de relaciones familiares que fomenten la equidad y potencien el desarrollo de sus miembros
- Avanzar hacia una distribución territorial de la población acorde con las oportunidades y desafíos del desarrollo económico y social y de la sustentabilidad ambiental
- Enfrentar los desafíos que derivan del fenómeno de la migración internacional en México, en su calidad de país de origen, tránsito y destino
- Construir consensos y movilizar recursos y voluntades para enfrentar los desafíos del cambio demográfico

Capítulo VI

Objetivos, estrategias y líneas de acción

El *Programa Nacional de Población 2008-2012* (PNP), en concordancia con las orientaciones y lineamientos del *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* (PND), define los siguientes objetivos:

Objetivo 1

Continuar avanzando en la transición demográfica, particularmente entre los grupos con mayores rezagos sociales.

El cambio de régimen demográfico en México no ha escapado a los efectos de una estructura social marcada por la desigualdad y la pobreza. En un momento histórico en que la población mexicana se acerca al nivel de reemplazo intergeneracional existen todavía grupos sociales que presentan niveles de mortalidad y fecundidad característicos de una etapa que el conjunto del país ya dejó atrás.

Además, la persistencia de una demografía tradicional refuerza y amplifica las condiciones de privación y desigualdad: la mortalidad materno-infantil afecta en mayor medida a los sectores más pobres de la sociedad y la falta de acceso a la información y los medios de regulación de la fecundidad los excluye de la posibilidad de ajustar su descendencia. En estos contextos sociales, la desnutrición de la madre y de los niños determina, desde las etapas iniciales, trayectorias vitales marcadas por desventajas para el desempeño en ámbitos como el escolar y el productivo.

Objetivo 2

Favorecer el ejercicio libre, responsable e informado de los derechos de las personas en los ámbitos de la sexualidad y la reproducción.

El enfoque de la salud reproductiva parte de una visión del desarrollo basado en el respeto y promoción de los derechos humanos en los ámbitos de la sexualidad y la reproducción. El ejercicio pleno de estos derechos enfrenta obstáculos de diversa naturaleza asociados a la pertenencia étnica, la condición de pobreza o las desigualdades de género. Las restricciones al ejercicio de estos derechos socavan el bienestar de las personas cuando la atención del embarazo y el parto es inadecuada y, por lo tanto, la salud de la madre y el hijo se ve afectada; cuando no se cuenta con la información y los medios para regular la fecundidad o prevenir las infecciones de transmisión sexual, entre otros.

La política de población tiene la obligación de intervenir en las causas que impiden a las personas el ejercicio pleno de los derechos reproductivos. Las instituciones deben asegurar la disponibilidad y el acceso a los servicios de planificación familiar para permitir que las decisiones de los individuos, en este sentido, estén en armonía con sus proyectos de vida y preferencias.

Objetivo 3

Preparar las instituciones y adecuar las políticas de desarrollo para aprovechar las oportunidades y enfrentar los desafíos que se derivan del cambio en la estructura por edad.

México se encuentra en las etapas iniciales de un largo proceso de transformación en la estructura por edad de su población, el cual contempla tres etapas distintivas: en la primera, como resultado de una mortalidad decreciente y una fecundidad elevada, la población muestra un acentuado proceso de rejuvenecimiento; en la segunda etapa, la proporción de niños disminuye como resultado de la caída de la fecundidad, lo que favorece un amplio predominio de la población en edad laboral. Por último, en la tercera, la proporción de adultos mayores de 60 años supera a la de los menores de 15 años de edad.

México se encuentra actualmente en el inicio de la segunda etapa. En ella, la relación de niños y ancianos por cada 100 personas en edad laboral alcanzará su valor más bajo alrededor del año 2025, para comenzar a elevarse posteriormente, en la medida en que las nutridas generaciones de la época de alto crecimiento demográfico lleguen a la edad del retiro. Se estima que la población en edades avanzadas superará a la infantil alrededor del año 2035 cuando el envejecimiento de la población mexicana se habrá consolidado.

La política de población tiene la responsabilidad de anticipar las tendencias demográficas y promover la instrumentación de las estrategias y acciones entre las dependencias y entidades de gobierno que permitan brindar atención a las demandas que se derivan de los cambios en la estructura por edades. Así, este esfuerzo debe favorecer el aprovechamiento de la oportunidad demográfica transitoria que brinda el cambio de una población joven a otra con un perfil de edad mayor, a través de políticas públicas que permitan potenciar las oportunidades y las capacidades productivas de la población. El desempeño eficiente de estas tareas implica movilizar recursos, voluntades y conciencias para atender esas demandas con equidad, eficiencia y oportunidad, con miras a avanzar en la consecución del objetivo central de la política de población, que es el de lograr que la población "participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social".

Objetivo 4

Ampliar las oportunidades de desarrollo de los hogares, las familias y sus integrantes considerando su estructura y organización.

Los cambios en la estructura y dinámica de las familias y hogares han sido tan profundos como los sucedidos con la población en general. Los hogares hoy son de menor tamaño, el tiempo dedicado a la crianza y cuidado de la descendencia se ha reducido, y el número de generaciones que conviven en el espacio de las relaciones familiares es mayor en el presente que en el pasado. En este escenario de profundos cambios también hay aspectos de las relaciones familiares que se mantienen casi inalteradas, como el notorio predominio de las relaciones familiares en la organización doméstica y la alta relevancia que esta institución tiene para el desarrollo integral de las personas.

En las familias y hogares repercuten y se amplifican los procesos sociales de mayor alcance. Las transformaciones de los hogares, en conjunción con otros factores, como el estancamiento económico, la debilidad de los mercados de trabajo o el cambio en la posición de la mujer en la sociedad, han sumado dificultades a las familias para desempeñar las funciones sociales básicas, como las ligadas con la reproducción, la crianza y el cuidado de los niños.

En el proceso de fortalecer los vínculos familiares es necesario propiciar una distribución más equitativa en las cargas de trabajo doméstico entre hombres y mujeres, implementar medidas dirigidas a conciliar el trabajo doméstico y extra-doméstico, a contribuir a elevar la inversión de los hogares en el desarrollo del capital humano de los niños y jóvenes, y a favorecer el desarrollo de relaciones equitativas y libres de violencia entre sus miembros.

Objetivo 5

Promover una distribución geográfica de la población acorde con las potencialidades de desarrollo sustentable del territorio.

Desde su institucionalización en 1974, la política nacional de población ha tenido como uno de sus principales propósitos propiciar una distribución territorial de la población acorde con las potencialidades del desarrollo regional sustentable.

En las últimas décadas, la reestructuración económica del país ha dado lugar a una mayor diversificación de las actividades productivas en el territorio nacional y, como consecuencia, en los patrones de movilidad y localización de la población. A diferencia de la etapa de urbanización acelerada en la que predominó la migración de origen rural hacia las grandes ciudades, actualmente la mayor parte de los flujos es de origen urbano y se dirige principalmente a las ciudades de tamaño intermedio (entre cien mil y menos de un millón de habitantes), lo que ha contribuido a ampliar la distribución de la población urbana en varias regiones del país.

El tránsito de un patrón de urbanización altamente concentrado en unas cuantas ciudades y regiones a otro más diversificado y equilibrado en un mayor número de ciudades de diferente tamaño, representa una valiosa oportunidad para encarar los retos que actualmente enfrenta la expansión física de las ciudades, tales como la escasez de agua y suelo apto para el desarrollo urbano, requerimientos de vivienda, provisión de servicios públicos y cuidado del entorno ambiental.

Paralelamente a la diversificación del proceso de urbanización persiste una fuerte dispersión geográfica de la población rural en miles de localidades pequeñas, lo que dificulta el desarrollo económico y el acceso a servicios sociales básicos de las comunidades. La falta de oportunidades en estos contextos repercute a su vez en el deterioro de los recursos naturales y la carencia de infraestructura social incrementa la vulnerabilidad de la población ante fenómenos naturales precursores de desastres.

La política de población debe contribuir a reducir los desequilibrios territoriales que persisten al interior del país, mediante su articulación con las estrategias de desarrollo urbano-regional y de ordenamiento territorial sustentable. En este marco, el fortalecimiento de los vínculos económicos y sociales entre las ciudades y zonas rurales de cada región es esencial para ampliar las opciones de residencia, migración y desarrollo de sus habitantes.

Objetivo 6

Minimizar los costos y potenciar las oportunidades que brinda la migración internacional con origen, tránsito y destino en México.

La migración internacional es multifacética en sus causas y manifestaciones sociales. Los desiguales niveles de desarrollo, los crecientes requerimientos de trabajo calificado y no calificado en los países desarrollados y la creciente interdependencia económica entre las naciones han favorecido un crecimiento sostenido de este fenómeno.

La brecha de ingreso y oportunidades laborales respecto a Estados Unidos ha contribuido a un ostensible incremento de la emigración hacia el vecino país del norte. A los retos que se desprenden de una voluminosa emigración hacia Estados Unidos se suman, en la actualidad, los desafíos derivados de la creciente dinámica migratoria en la frontera sur de México. Destacan, en particular, los flujos provenientes de Centroamérica que ingresan a México de manera indocumentada y que se dirigen mayoritariamente a la región sur del país o bien utilizan el territorio nacional como plataforma de tránsito hacia Estados Unidos.

En la migración se articulan las expectativas de mejorar las condiciones de vida con la oferta de empleos e ingresos más elevados en las regiones más desarrolladas; sin embargo, los beneficios potenciales para los migrantes y para las sociedades receptoras y emisoras se reducen cuando la migración se desarrolla fuera de los cauces legales. La condición de indocumentado coloca a los migrantes en una situación de vulnerabilidad social, económica y legal que propicia la violación de sus derechos humanos.

La política de población parte de reconocer la necesidad de instrumentar acciones que procuren el establecimiento de un modelo de gestión integral de la migración internacional en México. Se requieren medidas orientadas a promover la gobernabilidad del fenómeno en un marco de la legalidad, orden, seguridad y pleno respeto de los derechos humanos de los migrantes. Al propio tiempo, resulta necesario establecer con mayor efectividad las interrelaciones entre la migración internacional y los procesos de desarrollo, incluyendo, para ello, criterios y consideraciones sobre migración internacional en los distintos programas de política pública.

Objetivo 7

Extender y arraigar una sólida cultura demográfica.

El cambio que ha experimentado la dinámica demográfica de México en las últimas cuatro décadas es inédito en la historia del país y ha sido modelado por sus habitantes en ejercicio pleno de sus libertades y derechos. La modificación de las conductas relativas a la fecundidad, la migración y la atención de la salud se explica, en buena medida, por la extensión y arraigo de una más sólida cultura demográfica y por la difusión de prácticas de previsión y planeación de los eventos del curso de vida. Las acciones de educación y comunicación en población constituyen una pieza angular para favorecer cambios en los valores, las actitudes y los comportamientos de las personas en los ámbitos de relevancia demográfica.

De acuerdo con el artículo décimo del Reglamento de la Ley General de Población, el Consejo Nacional de Población tiene la responsabilidad de diseñar e instrumentar los programas de información, educación y comunicación en población. Gracias a estos esfuerzos y a sus innegables resultados hoy en día se reconoce que este tipo de acciones constituye una de las inversiones más importantes que la sociedad pueda hacer para formar ciudadanos informados, libres y responsables, para moldear una conciencia pública motivada y para promover la participación de las personas en la solución de los problemas de crecimiento y distribución territorial de la población que afectan su calidad de vida.

Objetivo 8

Movilizar las capacidades nacionales y la cooperación internacional a favor de la política y los programas de población.

Para encarar los retos demográficos actuales resulta imprescindible fortalecer los lazos de cooperación y coordinación con los distintos actores de la sociedad claves para el cumplimiento del *Programa Nacional de Población 2008-2012* y los acuerdos internacionales asumidos por México en materia de población y desarrollo.

En este sentido, es imperativo seguir impulsando el federalismo en población para que los programas en la materia adquieran expresión particular en cada estado de la república y brinden respuestas que se adapten a cada lugar y circunstancia.

Se requiere, asimismo, fortalecer la colaboración con el poder legislativo a fin de construir consensos que estimulen la actualización del marco normativo de la política de población a las nuevas realidades y desafíos demográficos y, a partir de la actualización de la legislación federal, alinear el marco jurídico local en la materia.

Las organizaciones de la sociedad civil han sido actores claves para exigir el despliegue de una política humanista, más orientada a hacer valer los derechos de las personas que a alcanzar metas demográficas, a la vez que han abierto camino en el diseño de modelos de atención que satisfagan de forma efectiva las necesidades de la población, sobre todo de las mujeres.

La cooperación internacional ha sido un aliado de la política de población y es parte fundamental del entorno en que opera. Fortalecer los vínculos con otros países y la comunidad internacional es clave para transmitir y tener acceso a una amplia variedad de experiencias, conocimientos y tecnologías relevantes.

Estrategias

Estos ocho objetivos habrán de concretarse mediante el establecimiento de siete estrategias sustantivas y tres instrumentales. Las primeras se relacionan de manera directa con los primeros seis objetivos del PNP, en tanto que las segundas se vinculan con los dos últimos. Las estrategias de este programa son las siguientes:

1. Reforzar la articulación entre los programas de población y los de desarrollo económico, social y humano.
2. Asegurar las condiciones sociales e institucionales favorables al ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos.
3. Propiciar el aprovechamiento de los dividendos demográficos y sentar las bases para encarar el envejecimiento poblacional.
4. Impulsar medidas para atender las demandas sociales vinculadas con los cambios en la estructura y organización de los hogares y familias, y fomentar la equidad y la solidaridad entre sus miembros.
5. Impulsar el desarrollo de sistemas urbano-regionales que contribuyan a ampliar las opciones de residencia y de destino migratorio de la población.
6. Generar condiciones favorables para el poblamiento que contribuyan a mejorar la calidad de vida en las ciudades y centros de población, así como al cuidado del medio ambiente y al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.
7. Atender las causas, ramificaciones e implicaciones de la migración internacional, promover la legalidad de los flujos migratorios y el pleno respeto de los derechos humanos de los migrantes.
8. Fortalecer los esfuerzos de información, educación y comunicación en población.
9. Consolidar el federalismo en materia de población.
10. Fortalecer las instituciones de la política de población, fomentar la participación de la sociedad civil y estrechar los vínculos con los organismos de cooperación internacional.

El CONAPO, como órgano de carácter multisectorial, busca promover acciones relevantes para la política de población o bien reforzar la coordinación y derivar sinergias de las políticas públicas que inciden en la evolución de los fenómenos demográficos. En este sentido, de las líneas de acción del PNP están alineadas con, o se encuentran en, los programas sectoriales que son responsabilidad de las dependencias que integran el CONAPO. El seguimiento y evaluación de las líneas de acción de carácter estrictamente sectorial es responsabilidad de cada una de las dependencias en el marco de sus respectivos programas.

Retos y oportunidades; objetivos y estrategias del Programa Nacional de Población 2008-2012

No.	RETOS Y OPORTUNIDADES	OBJETIVOS	ESTRATEGIAS
1	REDUCIR LA INCIDENCIA DE LOS FACTORES DEMOGRÁFICOS QUE REFUERZAN LA POBREZA Y ACENTÚAN LA DESIGUALDAD EN LOS ÁMBITOS ECONÓMICO Y SOCIAL	1.- CONTINUAR AVANZANDO EN LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA, PARTICULARMENTE ENTRE LOS GRUPOS CON MAYORES REZAGOS SOCIALES	1.- REFORZAR LA ARTICULACIÓN ENTRE LOS PROGRAMAS DE POBLACIÓN Y LOS DE DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL Y HUMANO
		2.- FAVORECER EL EJERCICIO LIBRE, RESPONSABLE E INFORMADO DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS EN LOS ÁMBITOS DE LA SEXUALIDAD Y LA REPRODUCCIÓN	2.- ASEGURAR LAS CONDICIONES SOCIALES E INSTITUCIONALES FAVORABLES AL EJERCICIO DE LOS DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS
2	REDUCIR LOS RIESGOS Y POTENCIAR LOS BENEFICIOS DEL CAMBIO EN LA ESTRUCTURA POR EDAD Y EL ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN	3.- PREPARAR LAS INSTITUCIONES Y ADECUAR LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO PARA APROVECHAR LAS OPORTUNIDADES Y ENFRENTAR LOS DESAFÍOS QUE SE DERIVAN DEL CAMBIO EN LA ESTRUCTURA POR EDAD	3.- PROPICIAR EL APROVECHAMIENTO DE LOS DIVIDENDOS DEMOGRÁFICOS Y SENTAR LAS BASES PARA ENCARAR EL ENVEJECIMIENTO POBLACIONAL

No.	RETOS Y OPORTUNIDADES	OBJETIVOS	ESTRATEGIAS
3	PROPICIAR LA CONSTITUCIÓN DE RELACIONES FAMILIARES Y DOMÉSTICAS QUE FOMENTEN LA EQUIDAD Y POTENCIEN EL DESARROLLO DE SUS MIEMBROS	4.- AMPLIAR LAS OPORTUNIDADES DE DESARROLLO DE LOS HOGARES, LAS FAMILIAS Y SUS INTEGRANTES CONSIDERANDO SU ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN	4.- IMPULSAR MEDIDAS PARA ATENDER LAS DEMANDAS SOCIALES VINCULADAS CON LOS CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LOS HOGARES Y FAMILIAS, Y FOMENTAR LA EQUIDAD Y LA SOLIDARIDAD ENTRE SUS MIEMBROS
4	AVANZAR HACIA UNA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA POBLACIÓN ACORDE CON LAS OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL Y DE LA SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL	5.- PROMOVER UNA DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LA POBLACIÓN ACORDE CON LAS POTENCIALIDADES DE DESARROLLO SUSTENTABLE DEL TERRITORIO	5.- IMPULSAR EL DESARROLLO DE SISTEMAS URBANO-REGIONALES QUE CONTRIBUYAN A AMPLIAR LAS OPCIONES DE RESIDENCIA Y DE DESTINO MIGRATORIO DE LA POBLACIÓN 6.- GENERAR CONDICIONES FAVORABLES PARA EL POBLAMIENTO QUE CONTRIBUYAN A MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA EN LAS CIUDADES Y CENTROS DE POBLACIÓN, ASÍ COMO AL CUIDADO DEL MEDIO AMBIENTE Y AL APROVECHAMIENTO SUSTENTABLE DE LOS RECURSOS NATURALES
5	ENFRENTAR LOS DESAFÍOS QUE DERIVAN DEL FENÓMENO DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL EN MÉXICO, EN SU CALIDAD DE PAÍS DE ORIGEN, TRÁNSITO Y DESTINO	6.- MINIMIZAR LOS COSTOS Y POTENCIAR LAS OPORTUNIDADES QUE BRINDA LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL CON ORIGEN, TRÁNSITO Y DESTINO EN MÉXICO	7.- ATENDER LAS CAUSAS, RAMIFICACIONES E IMPLICACIONES DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL, PROMOVER LA LEGALIDAD DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS Y EL PLENO RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES
6	CONSTRUIR CONSENSOS Y MOVILIZAR RECURSOS Y VOLUNTADES PARA ENFRENTAR LOS DESAFÍOS DEL CAMBIO DEMOGRÁFICO	7.- EXTENDER Y ARRAIGAR UNA SÓLIDA CULTURA DEMOGRÁFICA	8.- FORTALECER LOS ESFUERZOS DE INFORMACIÓN, EDUCACIÓN Y COMUNICACIÓN EN POBLACIÓN
		8.- MOVILIZAR LAS CAPACIDADES NACIONALES Y DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL A FAVOR DE LA POLÍTICA Y LOS PROGRAMAS DE POBLACIÓN	9.- CONSOLIDAR EL FEDERALISMO EN MATERIA DE POBLACIÓN 10.- FORTALECER LAS INSTITUCIONES DE LA POLÍTICA DE POBLACIÓN, FOMENTAR LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y ESTRECHAR LOS VÍNCULOS CON LOS ORGANISMOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Temas transversales: Género, derechos humanos, población indígena, personas con capacidades diferentes.

Reforzar la articulación entre los programas de población y los de desarrollo económico, social y humano

Las instituciones principalmente involucradas en el cumplimiento de las acciones establecidas en esta estrategia son: SEGOB, SHCP, SEDESOL, SEMARNAT, SE, SAGARPA, SEP, SSA, STPS, SRA, ISSSTE, IMSS y Secretaría General del CONAPO.

Líneas de acción

1. Promover la consideración de contenidos demográficos en los programas de desarrollo económico y social.
 - Generar insumos y promover la adopción de criterios demográficos para la planeación del desarrollo, que contribuyan a reducir las desigualdades demográficas regionales y sociales.
 - Reforzar los mecanismos de coordinación interinstitucional que faciliten el cumplimiento de los objetivos y metas de la política de población.

2. Fortalecer los mecanismos de focalización de las estrategias de desarrollo hacia los grupos y regiones con rezago demográfico.
 - Reforzar los programas de salud orientados a reducir los rezagos que afectan a la población en situación de pobreza.
 - Ampliar las opciones de desarrollo educativo y laboral para los adolescentes y jóvenes.
 - Generar incentivos dirigidos a elevar el capital humano de los adultos y aumentar su participación en el mercado laboral.
3. Realizar estudios e investigaciones orientadas a explorar las relaciones entre población y desarrollo.
 - Mantener un sistema permanente de información actualizada, veraz y oportuna sobre las características sociodemográficas de la población y en especial de la población vulnerable.
 - Elaborar y publicar índices socioeconómicos a escala nacional, estatal y municipal de utilidad para la toma de decisiones y la focalización de las estrategias y recursos hacia la población con mayores necesidades sociodemográficas.

Asegurar las condiciones sociales e institucionales favorables al ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos

Las instituciones principalmente involucradas en el cumplimiento de las acciones establecidas en esta estrategia son: SEGOB, SEDESOL, SEP, SSA, ISSSTE, IMSS y Secretaría General del CONAPO.

Líneas de acción

1. Promover el conocimiento y el pleno ejercicio de los derechos vinculados con la sexualidad y la reproducción.
 - Diseñar e instrumentar acciones de información, educación y comunicación que difundan los derechos reproductivos y promuevan la toma de decisiones libres, responsables e informadas sobre los asuntos relativos a la sexualidad y la reproducción.
 - Contribuir a habilitar a las usuarias y los usuarios a ejercer una demanda calificada de los servicios de salud sexual y reproductiva.
 - Realizar acciones para que la población cuente con información, consejería y servicios oportunos y de calidad para la prevención de ITS y embarazos, y ejerza una demanda informada de los servicios de salud sexual y reproductiva.
2. Salvaguardar el principio de la libre elección informada en planificación familiar.
 - Instrumentar medidas que amplíen el acceso de la población a la consejería y a la gama de anticonceptivos que reconoce la Norma Oficial Mexicana de los Servicios de Planificación Familiar (NOMSPF), en un marco de respeto, confidencialidad, privacidad y calidad.
 - Promover que el personal de salud esté capacitado en el manejo de la NOMSPF y que brinde los servicios con pleno apego a la misma.
 - Mejorar el procedimiento de consentimiento informado en la aceptación de métodos anticonceptivos y promover su homologación en las instituciones públicas y privadas del Sistema Nacional de Salud. El procedimiento debe apegarse a la NOMSPF.
 - Promover el fortalecimiento de los canales institucionales de atención e investigación de casos de presunta prescripción o aplicación de métodos anticonceptivos sin el consentimiento informado por parte de las usuarias y los usuarios, dar seguimiento a su resolución ante las instancias competentes y verificar que se instrumenten medidas correctivas en las unidades médicas involucradas.
3. Fortalecer la inclusión de la perspectiva de género en las actividades de salud sexual y reproductiva.
 - Promover y realizar acciones de sensibilización y capacitación a prestadores de servicios de salud sexual y reproductiva, orientadas a incorporar la perspectiva de género en las políticas y los programas del sector salud.
 - Diseñar y difundir materiales dirigidos a los prestadores de servicios para apoyar su capacitación en los temas vinculados con los derechos de las personas en los ámbitos de la sexualidad y la reproducción, así como los condicionantes sociales y de género que limitan el ejercicio de esos derechos.

4. Apoyar las acciones orientadas a ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de planificación familiar.
 - Promover el seguimiento de las usuarias y los usuarios de métodos anticonceptivos, que favorezca la continuidad en el uso, el cambio de método o la interrupción del mismo, de acuerdo a las necesidades y preferencias reproductivas de la persona.
 - Promover que en el Sistema Nacional de Salud todas las embarazadas –y sus parejas– reciban consejería y una oferta de anticonceptivos post-evento obstétrico de calidad y que respondan a las necesidades de las personas, con pleno respeto a sus preferencias y convicciones.
 - Contribuir al fortalecimiento del abasto adecuado de métodos anticonceptivos y de los insumos y materiales necesarios para la prestación de los servicios de planificación familiar.
 - Difundir entre la población el carácter gratuito de los servicios de planificación familiar en las instituciones públicas de salud.
 - Atender de manera efectiva y oportuna la necesidad insatisfecha de métodos de planificación familiar, con énfasis en los adolescentes, los grupos indígenas, la población rural, áreas urbano marginadas y entidades federativas con mayor rezago en nuestro país.
5. Fortalecer los mecanismos de apoyo y la coordinación interinstitucional que contribuya a ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de salud sexual y reproductiva.
 - Fortalecer un enfoque integral en la prestación de los servicios de salud sexual y reproductiva.
 - Emprender programas y acciones dirigidos al mejoramiento continuo de la calidad de los servicios de salud sexual y reproductiva.
 - Redoblar esfuerzos dirigidos a promover el cuidado y disminuir la mortalidad materna e infantil, mediante la ampliación del acceso a los servicios de salud reproductiva con énfasis en aquellos con capacidad resolutoria para el manejo y atención de emergencias obstétricas y neonatales.
 - Colaborar en el fortalecimiento de los servicios integrales de salud reproductiva, incluyendo la detección, prevención y tratamiento de las neoplasias malignas relacionadas con el aparato reproductor, ITS, VIH/SIDA, problemas de infertilidad, violencia de género, así como los asociados con la etapa postreproductiva.
 - Atender los problemas de infertilidad, así como los asociados con la menopausia y el climaterio.
 - Instrumentar sistemas de evaluación de la calidad de los servicios de salud sexual y reproductiva, con base en la utilización de indicadores y metodologías homogéneas en las instituciones de salud y diseñar indicadores que incluyan la satisfacción de las usuarias y los usuarios.
 - Promover el desarrollo de legislación y normatividad federal a fin de reforzar el acceso y mejora de la calidad de los servicios de salud sexual y reproductiva e impulsar la alineación de las legislaciones estatales.
6. Contribuir a la disminución del embarazo no planeado en adolescentes y a la prevención de ITS y VIH/SIDA.
 - Promover la vinculación de las estrategias de salud sexual y reproductiva en adolescentes con las políticas dirigidas a la ampliación de las oportunidades y el desarrollo de las capacidades de la juventud.
 - Ampliar el acceso a la información, orientación y servicios de salud sexual y reproductiva de calidad, adecuados a las características, necesidades y convicciones de los adolescentes.
 - Reducir las barreras institucionales en la prestación de los servicios de salud sexual y reproductiva para los adolescentes
 - Difundir entre la población adolescente y joven los beneficios que se derivan de las prácticas de postergación del primer hijo y del espaciamiento de los nacimientos, tanto para la salud y supervivencia de la madre y los hijos, como para el desarrollo personal y familiar.
 - Ampliar el conocimiento de los distintos métodos de anticoncepción, así como promover su uso correcto entre la población joven, femenina y masculina.
 - Fortalecer entre la población adolescente actitudes y prácticas de previsión, planeación y responsabilidad frente a la sexualidad y la reproducción.

- Diseñar estrategias orientadas a combatir estereotipos de género, prejuicios y mitos que limitan la asunción de prácticas sexuales responsables, seguras y sin riesgos entre adolescentes.
 - Ampliar los espacios institucionales para que los adolescentes y jóvenes participen en el diseño, instrumentación y evaluación de los programas de salud sexual y reproductiva.
 - Reforzar los contenidos de educación sexual en los programas de educación básica y media, así como diseñar estrategias educativas en la materia para los jóvenes que se encuentran fuera del sistema de educación formal.
 - Desarrollar iniciativas para fortalecer la función educativa y formativa de los padres y madres de adolescentes en el cuidado de la salud sexual y reproductiva de sus hijos e hijas.
7. Contribuir a romper el círculo perverso entre pobreza y rezago en materia de salud sexual y reproductiva.
- Reforzar el componente de salud sexual y reproductiva en los programas de combate a la pobreza en zonas urbanas y rurales.
 - Diseñar estrategias específicas orientadas a superar los obstáculos geográficos, culturales y socio-económicos que limitan el uso de los servicios de salud sexual y reproductiva.
 - Diseñar e instrumentar estrategias específicas que permitan atender a la población que habita en localidades rurales dispersas y en áreas de difícil acceso geográfico.
 - Proveer información para que las parejas tomen decisiones informadas relativas al cuidado de la salud sexual y reproductiva y promover la autodeterminación frente a los mecanismos de presión social.
 - Incorporar el enfoque de interculturalidad en la prestación de servicios de salud dirigidos a poblaciones indígenas para favorecer relaciones de confianza, comprensión y respeto entre los usuarios y los prestadores de servicios.
 - Contribuir a mejorar el acceso y la atención calificada durante el embarazo, parto y puerperio de las mujeres que habitan en localidades rurales, indígenas y en las entidades de mayor rezago en salud reproductiva.
 - Promover la organización y el capital social comunitario a favor de la salud sexual y reproductiva.
8. Promover el establecimiento de estrategias y programas orientados a la atención de la salud sexual y reproductiva de los hombres.
- Diseñar y promover estrategias y modelos de atención de la salud sexual y reproductiva dirigidos a los varones.
 - Propiciar un mayor compromiso y participación de los hombres en las prácticas de planificación familiar, prevención de embarazos no deseados e infecciones de transmisión sexual.
 - Promover entre los varones prácticas responsables en el cuidado de su salud sexual y reproductiva y la de su pareja.
 - Incluir a la pareja de las mujeres incorporadas al *Programa Oportunidades* en las pláticas sobre salud sexual y reproductiva que exige el programa.
9. Atender las necesidades de salud sexual y reproductiva de los hombres y mujeres vinculados a la migración.
- Diseñar y promover estrategias y modelos de atención de la salud sexual y reproductiva para atender las demandas específicas de las personas migrantes y de las parejas que permanecen en sus lugares de origen.
 - Establecer estrategias de información, educación y comunicación para los jóvenes residentes en zonas de alta intensidad migratoria sobre los riesgos a la salud sexual y reproductiva asociados al proceso migratorio.
 - Garantizar la información, orientación y consejería en los casos de abuso hacia los migrantes por parte de los prestadores de servicios de salud.
 - Realizar proyectos de investigación, evaluación y seguimiento en las zonas de alto impacto migratorio sobre la salud sexual y reproductiva y la prestación de los servicios.

10. Diseñar estrategias orientadas a la atención de la salud sexual y reproductiva de las poblaciones que no han sido suficientemente atendidas, como la población con discapacidad, entre otras.
 - Promover modelos de atención de la salud sexual y reproductiva dirigidos a esos grupos de población.
 - Facilitar el acceso a la información, orientación-consejería y servicios de salud sexual y reproductiva a estos grupos.
 - Generar información estadística sobre los perfiles de salud sexual y reproductiva de estas poblaciones para realizar diagnósticos y elaborar lineamientos de políticas y estrategias de acción.
11. Fomentar la participación social y de las organizaciones de la sociedad civil en los programas de salud sexual y reproductiva.
 - Ampliar e institucionalizar los espacios de participación de la sociedad civil en el diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación de los programas de salud sexual y reproductiva.
 - Promover foros de análisis y reflexión que contribuyan a la construcción de consensos relativos a los problemas de salud sexual y reproductiva y a la instrumentación de acciones para encararlos.
 - Fortalecer los vínculos de cooperación entre las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones de gobierno en los ámbitos nacional, estatal y local y las instituciones académicas.
12. Realizar estudios sobre la salud sexual y reproductiva y sobre sus factores determinantes de orden social, económico, cultural e institucional.
 - Establecer un sistema de seguimiento y evaluación de los programas y las acciones institucionales en materia de salud sexual y reproductiva.
 - Promover y apoyar la realización de estudios y diagnósticos sobre las condiciones y los determinantes de la salud sexual y reproductiva de los diferentes grupos y segmentos de la población.
 - Promover proyectos de investigación que permitan identificar los factores habilitadores y las barreras que enfrentan las mujeres y los varones, fuera y dentro de las instituciones de salud, para tener acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva.

Propiciar el aprovechamiento de los dividendos demográficos y sentar las bases para encarar el envejecimiento poblacional

Las instituciones principalmente involucradas en el cumplimiento de las acciones establecidas en esta estrategia son: SEGOB, SHCP, SEDESOL, SE, SEP, SSA, STPS, ISSSTE, IMSS y Secretaría General del CONAPO.

Líneas de acción

1. Fortalecer la coordinación interinstitucional para maximizar los beneficios potenciales de los dividendos demográficos.
 - Promover entre las dependencias y entidades que conforman el CONAPO, instituciones afines y Consejos Estatales de Población el diseño de lineamientos de política orientados a aprovechar adecuadamente los bonos demográficos.
 - Promover la inclusión de los temas del cambio en la estructura por edad de la población en los programas sociales de combate a la pobreza.
2. Establecer mecanismos de atención y cuidado de la salud en todas las etapas del ciclo de vida que contribuyan a elevar el capital humano.
 - Fomentar actitudes de prevención de la salud a lo largo del curso de vida y de la detección y atención oportuna de padecimientos.
 - Adecuar progresivamente la oferta de servicios de salud a la demanda propia de una sociedad crecientemente envejecida.
 - Fortalecer los mecanismos de aseguramiento médico dirigidos a reducir el riesgo de caer en pobreza debido a emergencias médicas.
3. Promover acciones orientadas a elevar el capital humano y la calificación de la fuerza de trabajo.
 - Favorecer el acceso de los jóvenes a todos los niveles y modalidades de la educación.
 - Impulsar acciones que contribuyan a ampliar, diversificar y mejorar la oferta educativa en los niveles medio superior y superior para adecuarla a las demandas del mercado de trabajo.

- Instrumentar medidas que ayuden a abatir la desigualdad de género en el acceso y la permanencia de hombres y mujeres en el sistema escolar.
 - Promover e impulsar programas y acciones educativas que contribuyan a potenciar las habilidades y destrezas de los adultos mayores, así como fortalecer su participación en la sociedad del conocimiento.
4. Alentar los programas dirigidos a acrecentar la ocupación, la calificación y la formalidad de las relaciones laborales.
- Promover la capacitación laboral continua que contribuya a elevar la productividad de la fuerza de trabajo ocupada en el sector formal.
 - Llevar a cabo programas de capacitación adecuados a las demandas de la población desocupada y la ocupada en el sector informal.
 - Alentar acciones y promover el acceso de los jóvenes al empleo, a los recursos financieros y tecnológicos así como a la capacitación y adiestramiento laboral.
 - Diseñar mecanismos que faciliten la incorporación de la mujer al mercado de trabajo en condiciones de equidad con los varones.
 - Instrumentar medidas que permitan a los adultos mayores prolongar su vida laboral y productiva tanto tiempo como lo deseen.
 - Promover el acceso a los sistemas de crédito para crear oportunidades productivas a personas desempleadas, ocupadas en el sector informal y familias en situación de pobreza.
 - Impulsar mecanismos para vincular de manera eficiente la oferta y demanda laboral, con atención especial a los grupos de jóvenes, mujeres y adultos mayores, así como a la población de zonas rurales y urbano marginadas y en condiciones de pobreza.
5. Instrumentar medidas para incrementar la capacidad de ahorro de la población excluida de los sistemas formales.
- Diseñar instrumentos de ahorro para el retiro adecuados a las distintas características socio-ocupacionales de la población.
 - Implementar medidas fiscales para estimular y apoyar el ahorro de las personas en condición de pobreza.
 - Promover una cultura del ahorro en los hogares.
 - Alentar el análisis sobre diversas modalidades de sistemas previsionales adecuados a los retos de la transición demográfica mexicana.
6. Diseñar estrategias de información, educación y comunicación dirigidas a ampliar la conciencia pública sobre los cambios demográficos y sus implicaciones para el bienestar de los individuos.
- Crear mayor conciencia entre la población sobre el cambio en la estructura por edades y sus implicaciones sociales.
 - Fomentar una cultura de la prevención y la planeación.
 - Promover la protección y procuración de los derechos humanos de los adultos mayores.
 - Sensibilizar a la población sobre la importancia de la participación económica de las mujeres y la necesidad de una mayor equidad de género en el ámbito doméstico.
 - Promover una mayor conciencia entre los tomadores de decisiones y el público en general sobre los beneficios que podrían derivarse del aprovechamiento de los dividendos demográficos.
7. Llevar a cabo estudios e investigaciones que permitan anticipar las demandas y necesidades que se derivan del cambio en la composición por edades de la población, así como evaluar la satisfacción de las mismas en los grupos etarios y el aprovechamiento de los dividendos demográficos.
- Elaborar estudios prospectivos sobre la dinámica de la razón de dependencia y elaborar proyecciones de la población y proyecciones derivadas sobre necesidades sociales como salud, educación, empleo y seguridad social en el ámbito nacional, estatal y municipal.
 - Impulsar investigaciones sobre los patrones de empleo, ingreso, consumo y ahorro en los hogares y su vínculo con los dividendos demográficos.

- Fomentar el desarrollo de investigaciones demográficas y multidisciplinarias que permitan orientar las políticas públicas hacia la cristalización de los dividendos demográficos.
- Impulsar, elaborar y difundir estudios e investigaciones que incluyan la construcción de indicadores sobre las condiciones de vida de niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos y adultos mayores

Impulsar medidas para atender las demandas sociales vinculadas con los cambios en la estructura y organización de los hogares y familias, y fomentar la equidad y la solidaridad entre sus miembros

Las instituciones principalmente involucradas en el cumplimiento de las acciones establecidas en esta estrategia son: SEGOB, SEDESOL, SEP, SSA, STPS, y Secretaría General del CONAPO.

Líneas de acción

1. Adecuar el diseño y orientación de las políticas y programas sociales para enfrentar los riesgos emergentes vinculados con el cambio en la estructura y dinámica de los hogares.
 - Impulsar la inclusión de la familia como grupo objetivo y unidad de planeación de las políticas, programas y acciones de desarrollo social y humano y de superación de la pobreza.
 - Promover medidas de apoyo a los hogares monoparentales, especialmente los encabezados por mujeres, que se encuentran en situación de riesgo social.
 - Adecuar el marco normativo familiar con el fin de garantizar la seguridad y el bienestar de los niños y niñas en los procesos de disolución conyugal.
 - Fortalecer las acciones de protección social para los hogares con dependientes adultos mayores o discapacitados.
 - Implementar medidas de protección enfocados a las familias divididas por la migración internacional.
 - Diseñar e instrumentar acciones de información, educación y comunicación que promuevan actitudes y prácticas de tolerancia y respeto frente a la diversidad de arreglos familiares con énfasis en las relaciones intergeneracionales.
2. Difundir el conocimiento del cambio poblacional y promover actitudes y prácticas de previsión y planeación relativas a la vida en familia.
 - Brindar acceso a información sobre medios de regulación de la fecundidad a quienes inician su vida en pareja, así como fomentar en las mujeres y en los varones actitudes y prácticas de previsión y planeación relativas al nacimiento del primer hijo o hija.
 - Instrumentar acciones de información, educación y comunicación dirigidas a mostrar las ventajas de las prácticas de postergación del inicio de la maternidad para la salud de la madre, de su descendencia y para el desarrollo personal de hombres y mujeres.
 - Difundir entre la población el conocimiento sobre los cambios demográficos y sus implicaciones en la vida familiar, particularmente del envejecimiento poblacional.
3. Impulsar políticas sociales de protección al patrimonio familiar y que promuevan la acumulación de activos.
 - Ampliar los esquemas de ahorro en pequeña escala, la conformación de cajas de ahorro solidario y otros mecanismos de ahorro popular.
 - Promover la justicia distributiva mediante el impulso de políticas y programas que atiendan las necesidades básicas de la población más desaventajada.
 - Proporcionar certeza y seguridad jurídica para la formación del patrimonio familiar.
4. Reforzar las acciones dirigidas a apoyar la inversión de los hogares en el desarrollo humano de las niñas, los niños y los jóvenes.
 - Fortalecer las políticas y programas sociales de fomento a la inversión en capital humano en las familias en condición de pobreza.
 - Promover programas sociales de aseguramiento que permitan a las familias en situaciones de vulnerabilidad social contar con la protección que requieren ante situaciones de enfermedad u otras contingencias.
 - Promover la consideración de criterios demográficos y de género en el diseño de los programas sociales de transferencias condicionadas.
 - Fortalecer los hábitos alimenticios de las familias, prevenir y atender la desnutrición e impulsar acciones dirigidas a garantizar el abasto de alimentos.

5. Promover acciones y programas dirigidos a compatibilizar el tiempo destinado a las actividades domésticas y extra-domésticas, en un marco de equidad de género.
 - Incorporar en las políticas y los programas sociales y laborales medidas que incentiven y faciliten la participación masculina en las responsabilidades domésticas.
 - Fortalecer los servicios de guardería, centros de atención preescolar y escolar para los niños y niñas de familias de escasos recursos.
 - Impulsar la creación de estancias diurnas con el fin de atender las demandas personales, terapéuticas y socio-culturales de los adultos mayores.
 - Realizar campañas de información, educación y comunicación dirigidas a mostrar las ventajas sociales asociadas con un modelo de familia sustentado en relaciones de equidad y cooperación de género y entre generaciones.
 - Establecer medidas que ofrezcan alternativas de desarrollo para reducir la incidencia del trabajo doméstico y extra-domésticos de niños y niñas.
6. Apoyar las medidas dirigidas a prevenir y erradicar la violencia familiar y garantizar el derecho a una vida libre de violencia.
 - Reforzar las acciones de atención, protección y asistencia jurídica a las personas que son víctimas de maltrato y abuso.
 - Llevar a cabo acciones dirigidas a prevenir y erradicar toda forma de violencia familiar, particularmente la que se ejerce contra las mujeres, los menores y los adultos mayores.
 - Identificar y erradicar los obstáculos legales que impiden una protección efectiva de las víctimas de la violencia doméstica.
 - Establecer medidas sociales y jurídicas tendientes a eliminar toda forma de explotación infantil.
7. Impulsar y promover la generación de información e investigación sobre aspectos demográficos, socioeconómicos y socioculturales relativos a la vida, organización familiar y curso de vida de sus integrantes.
 - Generar información periódica e indicadores sobre la dinámica, composición y organización de los hogares y familias.
 - Impulsar la realización de investigaciones sobre los determinantes sociales, económicos y culturales que inciden en la dinámica familiar y en las trayectorias individuales.
 - Difundir los resultados de los estudios e investigaciones para enriquecer el diseño e instrumentación de las políticas públicas para la familia.

Impulsar el desarrollo de sistemas urbano-regionales que contribuyan a ampliar las opciones de residencia y de destino migratorio de la población

Las instituciones principalmente involucradas en el cumplimiento de las acciones establecidas en esta estrategia son: SEGOB, SHCP, SEDESOL, SEMARNAT, SE, SAGARPA, SRA y Secretaría General del CONAPO.

Líneas de acción

1. Generar condiciones favorables para el desarrollo de sistemas de ciudades que contribuyan a reducir las desigualdades inter e intrarregionales.
 - Caracterizar, ampliar y aprovechar el potencial productivo de las ciudades, acorde con su localización geográfica, disponibilidad de recursos y vocación productiva.
 - Alentar los flujos de inversión productiva mediante incentivos y medidas relacionadas con la apertura y funcionamiento de las empresas en las ciudades.
 - Fortalecer los programas de formación de capital humano que contribuyan a elevar la productividad y competitividad de las ciudades.
 - Ampliar la oferta de vivienda y de servicios de salud, educación, recreación y cultura que fortalezcan la capacidad de atracción poblacional de las ciudades.

2. Ampliar y fortalecer los vínculos económicos y sociales entre las ciudades y centros de población de cada región a fin de lograr un desarrollo territorial más equitativo.
 - Fomentar el desarrollo de proyectos económicos basados en la integración vertical y horizontal de cadenas productivas locales y regionales, y facilitar su acceso al mercado interno y externo.
 - Mejorar la accesibilidad, conectividad y articulación entre las ciudades y centros de población, mediante la construcción, ampliación y modernización de carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos y sistemas regionales de transporte, así como el fortalecimiento de las redes de comunicación electrónica.
 - Reforzar la centralidad de los asentamientos humanos con mayores ventajas para la prestación de servicios sociales básicos, como una alternativa de atención a la población que reside en localidades pequeñas, dispersas y aisladas.
3. Impulsar el desarrollo de las zonas rurales y mixtas o en transición rural-urbana como alternativas de residencia y de destino de la migración.
 - Elevar la productividad y promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales de las zonas rurales.
 - Generar incentivos económicos y sociales para la permanencia en las comunidades rurales de la población en edades activas.
 - Incrementar la eficacia y eficiencia de los programas destinados al desarrollo rural mediante la convergencia de acciones en el territorio y la corresponsabilidad en la aplicación óptima de los recursos públicos.
 - Introducir e incrementar servicios públicos eficientes en las localidades rurales.
 - Diversificar la economía de las zonas rurales mediante el fomento de actividades no agropecuarias y la promoción de productos agrícolas no tradicionales con capacidad de generación de empleo e ingreso para la población rural.
 - Fortalecer la organización social de los productores, promover su articulación con los mercados urbanos, así como con los sectores público, social y privado involucrados en el desarrollo rural sustentable.
 - Identificar centros de población mixtos o en transición rural-urbana con capacidad de atracción poblacional dentro de su ámbito de influencia microrregional.
 - Coordinar estrategias y acciones de los gobiernos federal, estatales y municipales para fortalecer la capacidad de atracción poblacional de los centros de población mixtos o en transición rural-urbana.
 - Mejorar la accesibilidad de las localidades rurales y mixtas o en transición rural-urbana mediante la ampliación y mejoramiento de la infraestructura de comunicaciones y transporte.
4. Fortalecer la coordinación entre los tres órdenes de gobierno, así como entre los diferentes sectores, que inciden en el desarrollo sustentable de las ciudades y centros de población.
 - Armonizar los objetivos y criterios de las políticas de población, desarrollo urbano, vivienda y medio ambiente en los programas de desarrollo y ordenamiento territorial.
 - Fortalecer la coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales con el fin de mejorar los instrumentos de planeación y gestión territorial.
 - Apoyar a los gobiernos locales en la modernización de sus estructuras y procesos administrativos, orientada a incrementar su capacidad financiera, así como a lograr una gestión urbana más eficiente que permita atender mejor a la población.
 - Ampliar y fortalecer los mecanismos de coordinación intergubernamental e interinstitucional para la gobernabilidad de las zonas metropolitanas.
5. Promover la inclusión de criterios, consideraciones y previsiones demográficas en la planeación del desarrollo territorial sustentable.
 - Elaborar indicadores sociodemográficos a escala nacional, estatal, municipal, de localidad y área urbana pertinentes para la formulación, instrumentación y evaluación del desarrollo territorial sustentable.
 - Generar proyecciones demográficas y derivadas, estudios prospectivos en materia de migración interna y distribución espacial de la población, que sean relevantes para la planeación y el ordenamiento territorial.
 - Impulsar y desarrollar estudios sobre las causas y características de la migración interna y la distribución territorial de la población y sus implicaciones en el desarrollo.

Generar condiciones favorables para el poblamiento que contribuyan a mejorar la calidad de vida en las ciudades y centros de población, así como al cuidado del medio ambiente y al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales

Las instituciones principalmente involucradas en el cumplimiento de las acciones establecidas en esta estrategia son: SEGOB, SEDESOL, SEMARNAT, SAGARPA, SRA y Secretaría General del CONAPO.

Líneas de acción

1. Impulsar programas y acciones encaminados a mejorar el hábitat de la población urbana y rural, particularmente de aquella que reside en zonas de alta y muy alta marginación.
 - Fortalecer los programas destinados a mejorar la calidad de la vivienda y los servicios de agua potable, drenaje-sanitario y energía eléctrica, indispensables para la salud y el bienestar de la población.
 - Otorgar a las familias seguridad jurídica sobre la tenencia del suelo y la vivienda, sin menoscabo de las zonas frágiles y de alto valor ambiental.
 - Ampliar y fortalecer el equipamiento social y comunitario de las zonas urbanas y rurales de alta y muy alta marginación.
2. Generar una oferta de suelo, vivienda y servicios básicos accesible a la población de menores ingresos, que contribuya al crecimiento ordenado y sustentable de las ciudades y centros de población.
 - Ampliar los mecanismos jurídicos y financieros para la constitución de reservas territoriales destinadas a satisfacer las necesidades de suelo y vivienda de la población de menores recursos.
 - Ampliar las opciones de financiamiento para la producción social, la adquisición y el mejoramiento de vivienda dirigidas a la población de menores ingresos.
 - Diversificar la oferta de suelo y vivienda acorde con las características sociodemográficas de los hogares.
3. Impulsar medidas encaminadas a lograr un aprovechamiento más eficiente del marco construido que contribuya a reducir el crecimiento extensivo de las ciudades y centros de población.
 - Promover la redensificación de las áreas centrales, mediante programas de reciclamiento del suelo y de la infraestructura urbana, y de mantenimiento, rehabilitación y ampliación del parque habitacional.
 - Fomentar la mezcla de usos del suelo e incrementar la eficiencia de los sistemas de transporte urbano que permita mejorar el acceso de la población a los centros de empleo y de servicios.
4. Evitar el poblamiento de zonas frágiles y de alto valor ambiental, así como de aquellas no aptas para el desarrollo urbano.
 - Evitar el asentamiento de la población en áreas de preservación ecológica y en zonas sujetas a deslaves e inundaciones, así como en sitios expuestos a altos niveles de contaminación.
 - Impulsar programas dirigidos a reubicar a la población que reside en áreas de preservación ecológica y en zonas de riesgo.
5. Reducir la vulnerabilidad de la población que reside en zonas de riesgo y atenderla oportunamente ante situaciones de desastre.
 - Identificar factores geográficos y sociodemográficos que incrementan el riesgo de la población ante situaciones de desastre en los ámbitos urbano y rural.
 - Mejorar los sistemas de protección civil y de atención a la población ante situaciones de desastre.
6. Propiciar el uso racional de los recursos naturales y energéticos que soportan el desarrollo y la calidad de vida en las ciudades y zonas rurales.
 - Promover la cultura de la preservación del medio ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.
 - Fomentar el desarrollo de actividades económicas y formas de consumo alternativas basadas en el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales de las zonas rurales.

- Incentivar estrategias de ahorro y uso eficiente del agua en la agricultura que reduzcan el consumo del líquido y la pérdida de la capacidad productiva de los suelos por salinización.
 - Impulsar formas de poblamiento que reduzcan la demanda de suelo y transporte, que ahorren agua y energía, y que protejan la calidad del medio ambiente urbano.
7. Impulsar acciones para reducir la contaminación ambiental en las ciudades y asentamientos rurales.
- Fomentar la construcción de infraestructura adecuada para la recolección, separación, reciclaje y disposición final de los residuos sólidos y peligrosos.
 - Promover sistemas de transporte público bajo en emisiones, así como la eficiencia energética del parque vehicular.
 - Reducir la contaminación de los cuerpos de agua e incrementar la capacidad de tratamiento de aguas residuales.
8. Fomentar la investigación sociodemográfica para apoyar las tareas de planeación y ordenamiento territorial.
- Impulsar y desarrollar estudios que analicen los vínculos entre poblamiento, medio ambiente y desarrollo sustentable relevantes para el ordenamiento territorial.

Atender las causas, ramificaciones e implicaciones de la migración internacional, promover la legalidad de los flujos migratorios y el pleno respeto de los derechos humanos de los migrantes

Las instituciones principalmente involucradas en el cumplimiento de las acciones establecidas en esta estrategia son: SEGOB, SRE, SHCP, SEDESOL, SAGARPA, SEP, SSA, STPS, SRA y Secretaría General del CONAPO.

Líneas de Acción

I. México como país de origen

1. Impulsar del desarrollo sustentable en las regiones expulsoras de migración.
 - Promover, en colaboración con los estados y municipios, programas de desarrollo regional y local, con atención particular en los centros económicos con mayor potencial de desarrollo para la retención y atracción de población.
 - Priorizar acciones de desarrollo en las áreas de emigración emergentes.
 - Estimular la educación secundaria, media y superior a través de la ampliación de programas de becas, dando particular atención a las zonas de alta intensidad migratoria para promover su incorporación laboral en México.
 - Desarrollar acciones orientadas a proteger a los integrantes de las familias de los migrantes en situación de vulnerabilidad.
2. Promover el establecimiento de esquemas legales y seguros para la migración.
 - Impulsar mecanismos de colaboración y cooperación con los países destino con el fin de abatir la migración indocumentada.
 - Favorecer la regularización de la situación de los migrantes mexicanos indocumentados.
 - Impulsar acciones para promover la protección de los derechos humanos y laborales de los migrantes.
3. Maximizar los beneficios de la migración circular.
 - Apoyar esquemas de movilidad laboral internacional de carácter temporal que busquen la calificación de los migrantes.
 - Fortalecer los mecanismos de regulación y supervisión del gobierno mexicano sobre las normas de contratación de los migrantes.
 - Impulsar medidas que estimulen el retorno de los migrantes y faciliten su reinserción en la sociedad mexicana.
4. Promover acciones dirigidas a impulsar el potencial de desarrollo que ofrece la migración.
 - Impulsar iniciativas orientadas a disminuir los costos de transferencia de las remesas.
 - Desarrollar mecanismos de información y orientación para los migrantes en el exterior en materia de intermediación financiera.

- Fortalecer y ampliar los programas de incentivo al uso de las remesas en actividades productivas.
 - Impulsar los proyectos transnacionales de los migrantes y sus organizaciones, buscando capitalizar su potencial económico y social en la promoción del bienestar de sus comunidades de origen.
 - Facilitar y promover las relaciones económicas transnacionales que incentiven el comercio, el turismo de mexicanos y México-americanos a México e intercambios culturales.
 - Facilitar la cooperación entre la diáspora calificada y las instituciones científicas o académicas, públicas y privadas en México.
5. Fortalecer los vínculos del Estado mexicano con las comunidades mexicanas en el exterior.
- Fortalecer la presencia institucional del gobierno federal en las regiones de alta atracción migratoria.
 - Impulsar y fortalecer las organizaciones y clubes de mexicanos en el exterior.
 - Ampliar los programas dirigidos a proporcionar información y acceso a servicios de salud a los migrantes y sus familiares.
6. Impulsar medidas para reducir el impacto negativo de la migración internacional en las zonas expulsoras.
- Contrarrestar los desequilibrios provocados por la migración en los mercados laborales locales y regionales.
 - Atender los efectos negativos asociados con la migración, como el despoblamiento y el desequilibrio en la estructura por edades y sexo de la población en las localidades de origen de los migrantes.
 - Atender los costos asociados a los procesos de desintegración familiar.

II. México como país de tránsito

7. Promover mecanismos de diálogo y de cooperación, tanto con los países centroamericanos como con los Estados Unidos, a fin de minimizar la transmigración indocumentada y reducir los costos humanos y materiales.
- Fortalecer las acciones de cooperación bilateral y multilateral para la gestión de la trasmigración, la seguridad fronteriza y el combate a las organizaciones de tráfico y trata de migrantes.
 - Fortalecer las acciones de control migratorio en la frontera sur.
 - Buscar que los costos de la transmigración indocumentada sean compartidos por todos los países involucrados.
8. Impulsar el respeto de los derechos humanos de los migrantes que transitan por México hacia Estados Unidos.
- Fomentar la cooperación y la corresponsabilidad del gobierno a fin de garantizar los derechos humanos de los transmigrantes.
 - Fortalecer los mecanismos para una repatriación segura y ordenada de los migrantes indocumentados a sus países de origen o salida, focalizando la atención en los menores de edad y a las mujeres.

III. México como país de destino

9. Impulsar medidas orientadas a promover la inmigración que contribuye al desarrollo del país.
- Promover esquemas de inmigración laboral acordes con las necesidades reales de la economía mexicana.
 - Atender los requerimientos regionales de trabajadores temporales a través de canales legales y seguros.
 - Promover iniciativas que impulsen la inmigración de extranjeros jubilados y la maximización de los beneficios de la misma.
10. Impulsar el pleno respeto de los derechos humanos y laborales de los inmigrantes, con independencia de su situación migratoria.
- Fortalecer las acciones de combate a las organizaciones de tráfico de inmigrantes y trata de personas.

- Intensificar esfuerzos orientados a salvaguardar los derechos humanos y laborales de los inmigrantes, independientemente de su condición jurídica.
 - Garantizar la repatriación segura y ordenada de los inmigrantes devueltos, dando especial atención a los menores de edad y a las mujeres.
11. Promover medidas que fomenten la integración de los inmigrantes a la sociedad mexicana.
- Impulsar acciones dirigidas a fomentar la integración económica, social y cultural de los inmigrantes en México.

IV. Líneas de acción transversales

12. Impulsar la seguridad fronteriza, el desarrollo económico y la cohesión social en las fronteras norte y sur de México.
- Fortalecer los mecanismos de colaboración con los gobiernos de los países vecinos y los gobiernos locales.
 - Impulsar acciones, planes y alianzas bilaterales que contribuyan a mejorar la seguridad en las fronteras y faciliten los cruces de bienes y personas.
 - Intensificar las acciones de seguridad fronteriza y de combate a las organizaciones de tráfico de migrantes y trata de personas.
13. Promover la creación y consolidación de espacios de participación plural para el análisis y debate sobre las políticas públicas y la migración internacional.
- Ampliar y fortalecer los espacios de participación de los migrantes y otros actores sociales en la definición, ejecución y seguimiento de las políticas y programas de gobierno que los atañe.
14. Promover la actualización del marco jurídico para responder adecuadamente a los desafíos que plantea la realidad migratoria.
- Impulsar la revisión y adecuación del marco legal vigente en materia migratoria.
 - Preparar estudios económicos y sociodemográficos que permitan operar programas de trabajadores temporales.
 - Colaborar en la preparación de las bases jurídicas e institucionales que permitan al gobierno mexicano operar programas de trabajadores temporales.
15. Generar información estadística y analítica sobre las magnitudes, tendencias, causas e implicaciones de la emigración, transmigración e inmigración en México.
- Elaborar estudios y encuestas sobre el fenómeno de la emigración, transmigración e inmigración en México.

Fortalecer los esfuerzos de información, educación y comunicación en población

Las instituciones principalmente involucradas en el cumplimiento de las acciones establecidas en esta estrategia son: SEGOB, SEP y Secretaría General del CONAPO.

Líneas de acción

1. Adecuar el marco conceptual y metodológico de la información, educación y comunicación en población a los retos derivados del cambio demográfico.
- Desarrollar modelos de información, educación y comunicación adecuados a las necesidades de los distintos auditorios, tales como niños, jóvenes, adultos, adultos mayores, indígenas, migrantes y personas con discapacidad.
 - Propiciar el desarrollo de estrategias de comunicación y modelos de educación en población para los ámbitos escolar, extraescolar y no formal.
 - Diseñar instrumentos específicos para atender las demandas y necesidades de los grupos sociales urbano-marginados, rurales, indígenas y población en localidades de difícil acceso.
2. Promover la educación en población y la actualización de los contenidos educativos en los diferentes niveles del Sistema Educativo Nacional.
- Ampliar y fortalecer los contenidos de salud sexual y reproductiva, género, migración internacional, familia, envejecimiento, distribución territorial y migración interna.

- Fortalecer la currícula de la educación normal y otras carreras relevantes con contenidos actualizados de educación en población.
 - Contribuir a la formación docente con acciones que refuercen el estudio y actualización didáctica sobre los temas de población.
 - Desarrollar y difundir materiales didácticos e información necesaria para fortalecer la labor educativa en población en el ámbito escolarizado.
 - Elaborar estrategias y materiales educativos e informativos dirigidos a los padres de familia.
3. Diversificar e intensificar las estrategias de información, educación y comunicación sobre temas de población.
- Diseñar campañas de comunicación en población en medios masivos electrónicos y escritos y adecuarlos a las características de la población en situación de vulnerabilidad.
 - Realizar concursos que promuevan la cultura demográfica, como el Concurso Nacional de Dibujo Infantil y Juvenil y el Concurso Anual de Historias de Migrantes.
 - Difundir los temas de la cultura demográfica en foros, exposiciones, ferias informativas, así como en medios de comunicación.
 - Promover la cooperación con las organizaciones de la sociedad civil para potenciar el alcance de las estrategias de comunicación.
 - Instrumentar programas de capacitación en materia de información, educación y comunicación.
4. Sensibilizar a la población sobre los cambios demográficos y sus implicaciones en los ámbitos individual, familiar y comunitario.
- Promover el cuidado de la salud sexual y reproductiva de hombres y mujeres de zonas marginadas urbanas, áreas rurales y localidades indígenas, así como de la población joven de México.
 - Sensibilizar a la población sobre el proceso de envejecimiento demográfico y sus implicaciones para la vida individual, familiar y social.
 - Crear conciencia entre la población sobre las causas e implicaciones de la migración internacional y la distribución de la población en el territorio.
5. Aprovechar la oferta tecnológica para potenciar el alcance de las estrategias de información, educación y comunicación.
- Diversificar la oferta informativa del sitio en Internet del Consejo Nacional de Población para responder a las demandas de los distintos grupos de la población.
 - Fortalecer el servicio telefónico de información, orientación y consejería sobre planificación familiar y salud reproductiva.
 - Desarrollar materiales informativos y educativos con tecnología multimedia para distintas audiencias.
 - Difundir materiales educativos como audiovisuales, carteles, folletos, materiales impresos informativos cuyo diseño sea sensible a la heterogeneidad de la sociedad mexicana.
 - Organizar exposiciones, programas radiofónicos y videos informativos que respondan a una amplia diversidad de audiencias.
6. Realizar investigaciones sobre cultura demográfica, evaluación y seguimiento de los programas de información, comunicación y educación en temas de población.
- Realizar estudios sobre cultura demográfica, actitudes y preferencias en grupos de población específicos tales como los estudiantes, jóvenes, migrantes, padres y madres de familia.
 - Evaluar los programas de información, comunicación y educación en población.

Consolidar el federalismo en materia de población

Las instituciones principalmente involucradas en el cumplimiento de las acciones establecidas en esta estrategia son: SEGOB y Secretaría General del CONAPO.

Líneas de acción

1. Apoyar las iniciativas dirigidas a la actualización de los marcos jurídicos y de planeación estatales y municipales con el fin de otorgar las condiciones necesarias para impulsar la planeación demográfica a nivel local.
 - Promover la actualización de las atribuciones que en materia de población correspondan a cada orden de gobierno y promover su incorporación en el marco legal correspondiente.
 - Impulsar en las entidades federativas la elaboración de proyectos de ley acordes con las realidades locales.
2. Afianzar la coordinación intergubernamental en población.
 - Promover la celebración de acuerdos de coordinación entre el gobierno federal y las entidades federativas para instrumentar la política de población en esos ámbitos.
 - Fortalecer a la Comisión Consultiva de Enlace con las Entidades Federativas como espacio plural y democrático del federalismo en población.
 - Impulsar el desempeño de las subcomisiones regionales como espacios de coordinación interestatales en población.
 - Evaluar y dar seguimiento, en colaboración con las instancias de planeación demográfica de las entidades federativas, a la aplicación del *Programa Nacional de Población 2008-2012*.
3. Fortalecer y ampliar las capacidades estatales y locales en materia de población y desarrollo.
 - Impulsar la formación y actualización de recursos humanos en población y desarrollo.
 - Promover y asesorar la elaboración de proyectos para atender prioridades estatales, regionales y locales en población y desarrollo.
 - Contribuir a la realización de investigaciones sociodemográficas para su aplicación en los ámbitos locales.
 - Propiciar que los recursos de la cooperación multilateral contribuyan al desarrollo de las capacidades institucionales y técnicas en las entidades federativas.
 - Brindar asistencia técnica a los Consejos Estatales de Población para la elaboración de los programas estatales de población.
4. Promover y ampliar la participación social en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas y proyectos de población en las entidades federativas.
 - Promover y apoyar la colaboración y participación de las organizaciones de la sociedad civil en los asuntos de población en los ámbitos estatal y municipal.
 - Impulsar y fortalecer espacios de participación social en los procesos estatales y municipales de planeación del desarrollo.
 - Incentivar la realización de estudios en materia de población que sirvan de base para diseñar programas y acciones en población.
5. Consolidar la cultura demográfica en las entidades federativas y municipios.
 - Diseñar y difundir materiales de información y campañas de comunicación en población con base en las especificidades y necesidades de diversos grupos de población y sus características sociales, culturales y étnicas.
 - Participar y asesorar en el diseño de contenidos de educación en población apropiados a las condiciones demográficas, sociales y culturales de los ámbitos locales.

Fortalecer las instituciones de la política de población, fomentar la participación de la sociedad civil y estrechar los vínculos con los organismos de cooperación internacional

Las instituciones principalmente involucradas en el cumplimiento de las acciones establecidas en esta estrategia son: SEGOB, INM, SRE y Secretaría General del CONAPO.

Líneas de acción

1. Promover las reformas al marco jurídico de la política de población a fin de adecuarlo a los desafíos demográficos emergentes.

- Ampliar el número de las instituciones participantes en el Consejo Nacional de Población, en concordancia con la evolución de la Administración Pública Federal.
 - Promover el reconocimiento jurídico de la contribución de las entidades federativas a la política de población en la Comisión Consultiva de Enlace con las Entidades Federativas.
 - Fortalecer el diálogo y la colaboración con la Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios de la Cámara de Diputados y la Comisión de Población y Desarrollo de la Cámara de Senadores.
2. Ampliar y fortalecer los canales de participación y de cooperación con la sociedad civil.
 - Impulsar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en los programas de población a través de la conformación de grupos técnicos sobre temas prioritarios.
 - Garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en la implementación de los programas conjuntos entre la sociedad civil y el Consejo Nacional de Población.
 - Fortalecer el marco legal y apoyar las tareas del Consejo Consultivo Ciudadano.
 - Garantizar el acceso a la información y someter los resultados de los programas de población al escrutinio de la ciudadanía.
 3. Fomentar la cooperación internacional para el intercambio de asistencia técnica y financiera en materia de población y desarrollo.
 - Fortalecer la presencia de México en los foros internacionales de población y desarrollo.
 - Fomentar la asistencia técnica y la cooperación financiera internacional.
 - Monitorear el avance en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo.
 4. Diseñar, dar seguimiento y evaluar el *Programa País 2008-2012*, establecido en el marco de los acuerdos de cooperación multilateral con el Fondo de Población de las Naciones Unidas.
 - Orientar los recursos de la cooperación internacional hacia proyectos estratégicos que contribuyan al diseño de las políticas y programas de elevada efectividad para atender los desafíos demográficos emergentes.
 - Fortalecer la instrumentación de programas y acciones de la política de población hacia las entidades federativas y los municipios, mediante la transferencia de recursos de la cooperación multilateral a las instancias de planeación demográfica de los estados.
 5. Fortalecer la investigación y la cooperación con las instituciones académicas para profundizar el conocimiento sobre los desafíos que plantea el cambio demográfico.
 - Evaluar la información sociodemográfica proveniente de censos, conteos, encuestas y estadísticas vitales.
 - Promover la generación de conocimiento para evaluar el impacto de las acciones del *Programa Nacional de Población 2008-2012*.
 - Estimular la realización de investigaciones para actualizar el conocimiento en relación con las estrategias del *Programa Nacional de Población 2008-2012*.

Capítulo VII

Evaluación y seguimiento

El *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND)* plantea como un objetivo fundamental el “mejorar la regulación, la gestión, los procesos y los resultados de la Administración Pública Federal para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos”. El plan define dos estrategias en relación con este objetivo: adoptar un modelo de asignación del presupuesto basado en resultados que facilite la rendición de cuentas y promover la evaluación de los programas de gobierno y su impacto en la población. El PND establece la necesidad de que las instituciones del gobierno federal cuenten con un mecanismo de evaluación objetiva, participativa y transparente para orientar las asignaciones presupuestarias con base en los resultados y la eficacia de las acciones desarrolladas.

La evaluación es un activo importante en la implementación de una política pública, ya que permite medir el impacto de los programas, rendir cuentas a la sociedad y transparentar las acciones públicas.

La evaluación es una práctica firmemente arraigada en la política y programas de población. Los resultados arrojados por ésta han permitido adecuar el diseño e instrumentación de los programas de población a las necesidades de la población. El conocimiento más profundo sobre las múltiples y complejas interrelaciones entre población y desarrollo ha dado lugar al descubrimiento de nuevas áreas de oportunidad y a la formulación de nuevas orientaciones para las políticas públicas. Asimismo, la coordinación de las dependencias del Consejo Nacional de Población (CONAPO) se ha fortalecido con base en la visión común sobre los retos y desafíos demográficos.

La disponibilidad de una amplia variedad de fuentes de información ha permitido realizar un seguimiento estrecho de los objetivos y metas de la política de población. Tan sólo entre 1976 y 2006 se han levantado más de diez encuestas nacionales de hogares con representatividad nacional y regional, e incluso en algunas de ellas con representatividad estatal. Estas fuentes, junto con los censos y conteos de población, han hecho posible el seguimiento del cambio demográfico, la identificación de las poblaciones rezagadas y el estudio de sus determinantes.

El PNP es la expresión del trabajo coordinado de las dependencias que integran el CONAPO. En él se reconoce que las variables más relevantes del cambio en el volumen, estructura y distribución territorial de la población guardan una relación compleja y de condicionamiento mutuo con los procesos de cambio social, económico y cultural. Ello implica que para incidir en las tendencias demográficas es necesaria una acción integral y concertada de las dependencias cuyos ámbitos de acción son relevantes para las mismas. La evaluación del PNP, por lo tanto, adquiere una necesaria dimensión multisectorial como reflejo de la acción coordinada de las dependencias.

Metas del Programa Nacional de Población 2008-2012

Las metas constituyen el instrumento cuantitativo de seguimiento y evaluación del programa y expresan las prioridades de las dependencias integrantes del CONAPO, el cual dará seguimiento a las siguientes metas correspondientes a los objetivos del PNP (véase cuadro de metas).

Modelo de seguimiento y monitoreo de las acciones del PNP

El procedimiento para dar seguimiento a las acciones comprometidas por las dependencias incluye la elaboración de un sistema de indicadores que permitirá evaluar la contribución de las mismas al propósito de alcanzar los objetivos y las metas del programa. El esquema de seguimiento de las acciones comprende las siguientes dimensiones:

Seguimiento de las líneas de acción. Mediante indicadores se dará seguimiento a las acciones comprometidas por las dependencias para el cumplimiento de los objetivos del programa.

Seguimiento de los indicadores sociodemográficos. Mediante un sistema de indicadores de alcance nacional y local se medirá la evolución de las principales tendencias del cambio demográfico y su impacto en las condiciones de vida de la población.

Rendición de cuentas

El CONAPO está comprometido con la transparencia y la rendición de cuentas en lo que se refiere a los recursos públicos y el desempeño de los programas de gobierno de las instituciones. De tal modo, resulta imprescindible fortalecer los mecanismos de evaluación y promover las actividades de monitoreo de cada año para promover la apertura y la participación civil y ciudadana. La Secretaría General del CONAPO presentará anualmente un *Informe de Avances de Ejecución del Programa Nacional de Población 2008-2012* ante el Pleno del CONAPO, así como a participantes públicos y organizaciones civiles.

Metas del Programa Nacional de Población 2008-2012

OBJETIVOS	METAS	LÍNEA BASE 2006	META 2012
CONTINUAR AVANZANDO EN LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA, PARTICULARMENTE ENTRE LOS GRUPOS CON MAYORES REZAGOS SOCIALES.	REDUCIR LA TASA DE CRECIMIENTO NATURAL DE LA POBLACIÓN EN 14% RESPECTO AL VALOR REGISTRADO EN 2006.	1.42%	1.22%
	REDUCIR LA BRECHA EN LA ESPERANZA DE VIDA (AÑOS) ENTRE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN AMBOS SEXOS EN AL MENOS 10% RESPECTO AL VALOR DE 2006.	2.9	2.6
	REDUCIR LA BRECHA EN LA TASA DE MORTALIDAD INFANTIL (DECESOS POR CADA 10 MIL NACIDOS) ENTRE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN AL MENOS 20% RESPECTO AL VALOR DE 2006.	116.9	91.9

OBJETIVOS	METAS	LÍNEA BASE 2006	META 2012
FAVORECER EL EJERCICIO LIBRE, RESPONSABLE E INFORMADO DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS EN LOS ÁMBITOS DE LA SEXUALIDAD Y LA REPRODUCCIÓN.	REDUCIR LA BRECHA DE LA PREVALENCIA ANTICONCEPTIVA EXISTENTE ENTRE LAS POBLACIONES RURAL Y URBANA (58.1 Y 74.6 POR CIENTO, RESPECTIVAMENTE) EN CUATRO PUNTOS PORCENTUALES CON RESPECTO A LA REGISTRADA EN 2006.	16	12
	REDUCIR EL NIVEL PROMEDIO DE LA NECESIDAD INSATISFECHA DE MÉTODOS ANTICONCEPTIVOS EN AL MENOS 20% EN LOS ESTADOS DE GUERRERO, CHIAPAS, PUEBLA, OAXACA, GUANAJUATO Y MICHOACÁN ENTRE 2006 Y 2012.	20%	16%
	REDUCIR ESTE INDICADOR EN AL MENOS 12% EN LOS ESTADOS DE TLAXCALA, SAN LUIS POTOSÍ, HIDALGO, VERACRUZ, ZACATECAS, QUERÉTARO, AGUASCALIENTES, DURANGO, MÉXICO, JALISCO, Y TABASCO DURANTE EL MISMO PERIODO.	13.4%	11.7%
	INCREMENTAR EN CUATRO PUNTOS PORCENTUALES LA PREVALENCIA DE USO DE MÉTODOS ANTICONCEPTIVOS EN LAS MUJERES EN EDAD FÉRTIL ENTRE 2006 Y 2012.	70.9%	75%
	REDUCIR LA TASA ESPECÍFICA DE FECUNDIDAD EN ADOLESCENTES A 58 NACIMIENTOS POR MIL MUJERES DE 15 A 19 AÑOS DE EDAD EN 2012.	63	58
	REDUCIR EN OCHO PUNTOS PORCENTUALES EL NIVEL DE LA NECESIDAD INSATISFECHA DE MÉTODOS ANTICONCEPTIVOS EN LAS MUJERES ADOLESCENTES ENTRE 2006 Y 2012.	36%	28%
	ABATIR A LA MITAD LA PROPORCIÓN DE MUJERES HABLANTES DE LENGUA INDÍGENA EN EDAD FÉRTIL QUE DESCONOCE ALGÚN MÉTODO ANTICONCEPTIVO RESPECTO A LA REGISTRADA EN 2006.	19%	9%
PREPARAR LAS INSTITUCIONES Y ADECUAR LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO PARA APROVECHAR LAS OPORTUNIDADES Y ENFRENTAR LOS DESAFÍOS QUE SE DERIVAN DEL CAMBIO EN LA ESTRUCTURA POR EDAD.	ESTABLECER EL GRUPO DE TRABAJO INTERINSTITUCIONAL SOBRE EL CAMBIO EN LA ESTRUCTURA POR EDAD Y DESARROLLO.	0	1
AMPLIAR LAS OPORTUNIDADES DE DESARROLLO DE LOS HOGARES, LAS FAMILIAS Y SUS INTEGRANTES CONSIDERANDO SU ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN.	GARANTIZAR QUE AL MENOS UNA DE CADA DOS PERSONAS ADULTAS JÓVENES (18-44 AÑOS) CONOZCA EL PROCESO DE ENVEJECIMIENTO POBLACIONAL Y SUS IMPLICACIONES EN LAS FAMILIAS.	ND	50%
PROMOVER UNA DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LA POBLACIÓN ACORDE CON LAS POTENCIALIDADES DE DESARROLLO SUSTENTABLE DEL TERRITORIO.	INCREMENTAR EN ALREDEDOR DE CINCO PUNTOS PORCENTUALES LA PROPORCIÓN DEL FLUJO MIGRATORIO CON DESTINO URBANO QUE SE DIRIGE A CIUDADES CON MEDIO-ALTO, ALTO Y MUY ALTO POTENCIAL DE DESARROLLO SUSTENTABLE, ENTRE LOS PERIODOS 1995-2000 Y 2005-2010.	66%	71%
MINIMIZAR LOS COSTOS Y POTENCIAR LAS OPORTUNIDADES QUE BRINDA LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL CON ORIGEN, TRÁNSITO Y DESTINO EN MÉXICO.	CREAR UN OBSERVATORIO DE MIGRACIÓN INTERNACIONAL.	0	1
	PUBLICAR TRES INFORMES DEL ESTADO DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL EN MÉXICO.	0	3

OBJETIVOS	METAS	LÍNEA BASE 2006	META 2012
EXTENDER Y ARRAIGAR UNA SÓLIDA CULTURA DEMOGRÁFICA.	INCREMENTAR EN 23 PUNTOS PORCENTUALES LA PROPORCIÓN DE LAS PERSONAS QUE CONOCE SUS DERECHOS REPRODUCTIVOS Y APRUEBA EL PLENO RESPETO A LOS MISMOS, SIN DISCRIMINACIÓN ALGUNA, EN 2012.	52%	75%
MOVILIZAR LAS CAPACIDADES NACIONALES Y DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL A FAVOR DE LA POLÍTICA Y LOS PROGRAMAS DE POBLACIÓN.	APOYAR A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA FORTALECER EL FEDERALISMO EN POBLACIÓN Y CUMPLIR CON LOS OBJETIVOS, ESTRATEGIAS Y METAS DEL PROGRAMA NACIONAL DE POBLACIÓN	NA	32

ND No disponible.

NA No aplica.

Acrónimos y abreviaturas

COESPO	Consejo Estatal de Población
COMUPO	Consejo Municipal de Población
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CTMP	Comité Técnico para la Medición de la Pobreza
DIU	Dispositivo Intrauterino
EMIF GUAMEX	Encuesta sobre Migración en la Frontera Guatemala-México
ENADID	Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica
ENAPLAF	Encuesta Nacional de Planificación Familiar
ENE	Encuesta Nacional de Empleo
ENSARE	Encuesta Nacional de Salud Reproductiva
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INM	Instituto Nacional de Migración
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
ITS	Infección de Transmisión Sexual
MCAS	Matrícula Consular de Alta Seguridad
MEFU	Mujeres en Edad Fértil Unidad
NOMSPF	Norma Oficial Mexicana de los Servicios de Planificación Familiar
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OTB	Oclusión Tubaria Bilateral
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNP	Programa Nacional de Población
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SOMEDE	Sociedad Mexicana de Demografía
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SSA	Secretaría de Salud
TGF	Tasa Global de Fecundidad
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas